SIBIUP
Biblioteca Int. Simón Bolívar
00254845

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POST GRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA DEL BIENESTAR SOCIAL

LA LEY Nº 27 CÓMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

NIDIA ELENA CHASE DE DIER

8-476-468

TRABAJO DE GRADUACIÓN REQUISITO DE LA MAESTRÍA EN GERENCIA DE BIENESTAR SOCIAL

Panamá, 2000

422 Obsequio del Autor

20 ABR 2001

TM

TRABAJO PREPARADO BAJO LA DIRECCIÓN DE LA PROF.

DRA. ARACELLY DE LEÓN DE BERNAL

Y APROBADO POR:

_____

_____

_____

DEDICATORIA

Cuando la vida nos bendice con el don de la amistad y reconocemos que la misma es una bendición de Dios, el agradecimiento brota del alma y con ésta se hace eterna, alcanza a la amiga donde ésta se encuentre, se comunica con el amigo y lo hace presente, aunque la materia ya no es posible...es cosa ya pasada.

A la memoria y testimonio de mi madre

SILVIA ELENA DE DIER DE CHASE

quien desde pequeña me inculcó mi dignidad como mujer y el rechazo a la violencia que experimentamos, y de mi amigo

ISIDRO CENCIÓN CABALLERO

incansable luchador por un mundo justo, dedico estas letras que no pueden expresar el sentimiento que en este momento llevo; sin embargo, con ellas quiero expresar la llenura que significan sus vidas y entregas para mi. Ella y él han sido para mi inspiración, aliento y sólo me alegra saber que me han llenado hasta lo más profundo de mi ser. Gracias por estar conmigo en este momento.

AGRADECIMIENTO

Nuestro profundo agradecimiento a la

Prof. Aracelly De León de Bernal

por su desinteresada asesoría y acompañamiento durante la realización del presente trabajo.

Su muestra de sororidad es inmedible en parámetros cotidianos.

GRACIAS.

Nidia Elena

ÍNDICE GENERAL

	PÁGINA N°
RESUMEN	I
SUMMARY	II
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I. ASPECTOS METODOLÓGICOS	1
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL: ESTADO, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	9
A. La Racionalidad del Estado	10
B. Rol del Estado como Emisor de las Políticas Públicas	12
C. Las Políticas Públicas en el Marco del Proceso de Modernización del Estado.	19
D. Las Políticas Públicas y el Desarrollo	26
D.1. Teoría de Género	27
D.1.1. Conceptos Sexos y Género	29
D.1.2 Necesidades Prácticas, y Estratégicas de Género	36
D.1.3. Concepto de Violencia Intrafamiliar	41
D.2. Estrategias de Desarrollo	43
D.2.1. Estrategias de Desarrollo que No Incorporan el Enfoque de Género	44
D.2.1.1. Estrategia Monetarista	44
D.2.1.2. Estrategia de Economía Abierta	44
D.2.1.3. Estrategia de la Industrialización	44

D.2.1.4. Estrategia de la Revolución Verde 44

D.2.1.5. Estrategia Redistributiva 45

D.2.1.6. Estrategia Socialistas 45

D.2.2. Estrategias de Desarrollo que Incorporan el Enfoque de Género 45

D.2.2.1. Enfoque de Bienestar 46

D.2.2.2. Enfoque de la Igualdad 47

D.2.2.3. Enfoque Antipobreza 47

D.2.2.4. Enfoque de la Eficiencia 48

D.2.2.5. Enfoque Mujeres en el Desarrollo-MED 48

D.2.2.6. Enfoque Género en el Desarrollo-GED 49

CAPÍTULO III. EL MOVIMIENTO DE MUJERES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PANAMÁ 51

A. La Incorporación del Componente Género en la Agenda de los Organismos Supra Nacionales 52

A.1. Organización de las Naciones Unidas 52

A.1.1. Primera Conferencia 58

A.1.2: Segunda Conferencia 59

A.1.3. Tercera Conferencia 60

A.1.4. Cuarta Conferencia 61

A.2. Organización de Estados Americanos 62

B. El Rol del Movimiento Organizado de Mujeres en Panamá : el Proceso de Introducción del Género en la Agenda del Estado Panameño 63

B.1. Encuentros Nacionales de la Mujer 66

B.2. Foro Nacional Mujer y Desarrollo 67

B.3. Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer 69

B.4. Consejo Nacional de la Mujer 70

B.5. Dirección Nacional de la Mujer 73

B.6. Convenio Promoción de la Igualdad de Oportunidades En Panamá 74

CAPÍTULO IV. LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y SU ABORDAJE COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. 76

A. Caso a Considerar: La Violencia Intrafamiliar en Panamá 78

A.1. Tipos De Violencia 79

A.1.1. Violencia Física 79

A.1.2. Violencia Sicológica 81

A.1.3. Violencia Sexual 82

A.1.4. Violencia Económica 84

A.2. El Ciclo de la Violencia 85

A.3. El Círculo de Poder y Control 88

A.4. Principales Teorías que Explican el Origen de la Violencia en las Familias 91

A.4.1. Modelo Intrasíquico 91

A.4.2. Modelo de Expresión 91

A.4.3. Modelo de Interacción 93

A.4.4 Modelo de Aprendizaje Social 94

A.4.5. Modelo Género Sensitivo 95

A.4.6. Modelo Ecológico 96

A.5. La Violencia Intrafamiliar como Problema de Salud Pública 97

A.6. La Violencia Intrafamiliar como Violación a los Derechos Humanos 104

B. La Ley N° 27 del 16 de Junio de 1995 108

B.1. Antecedentes 108

B.1.1 La Formación de la Demanda 110

B.1.2. Codificación 113

B.1.3. La Admisión 114

B.1.4. Circulación en la Administración 114

CONCLUSIONES 127

RECOMENDACIONES 132

BIBLIOGRAFÍA 135

ÍNDICE DE CUADROS

NÚMERO	CONTENIDO	PÁGINA
N° 1	LA CARGA DE SALUD GLOBAL ESTIMADA POR CONDICIONES SELECCIONADAS EN MUJERES DE 15 A 44 AÑOS DE EDAD.	102
N° 2	EDAD DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	117
N° 3	ESTADO CIVIL DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	118
N° 4	ESCOLARIDAD DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	119
N° 5	OCUPACIÓN DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	120
N° 6	LUGAR DE RESIDENCIA DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	121
N° 7	MOMENTO DE OCURRENCIA DEL ACTO DE VIOLENCIA SEÑALADO POR LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	122

N° 8	TIPO DE VIOLENCIA EXPERIMENTADA POR LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	123
N° 9	LUGAR DONDE ACUDIÓ POR PRIMERA VEZ LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	123
N° 10	PRINCIPALES APOYOS IDENTIFICADOS POR LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000.	124
N° 11	CASOS DE SOSPECHA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y MALTRATO AL MENOR EN LAS REGIONES DE SALUD. AÑOS 1997 Y 1998.	125
N° 12	CASOS ATENDIDOS POR SOSPECHA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, POR PROVINCIA. AÑOS 1997 Y 1998.	126

RESUMEN

Es claro que todas las formas de agresión contra los Derechos Humanos, especialmente aquellos cometidos en el seno de las familias atentan contra la vida, dignidad, libertad y autodeterminación, va en contra de sus necesidades de asociación y participación, y de esta manera podemos enlistar todos los hechos definidos como derechos, los cuales en las vidas de muchas mujeres están vedados. La vida de las mujeres en relaciones de maltrato son una clara expresión de Violaciones a los Derechos Humanos. La reflexión y el análisis en materia de Violencia Doméstica tomó mayor relevancia a partir de la conmemoración del Decenio de la Mujer que siguió a la celebración el Año Internacional de la Mujer El período comprendido entre 1975 y 1985 abrió las puertas para la existencia de muchas organizaciones cuyas funciones estaban relacionados con problemas de naturaleza socioeconómicas, los cuales total o parcialmente influenciaron aspectos de relaciones comunicando el problema de violencia experimentado por muchas familias, de los cuales su mayor víctimas son las mujeres, sus hijas e hijos. Hoy sabemos mas sobre la constancia de violencia en nuestras familias. Informaciones generadas de organizaciones especializadas de mujeres y otras tales como el Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá, revelaron el incremento en los porcentajes de abuso sexual, violaciones, incesto, abuso físico, y muchos de los cuáles tuvieron consecuencias que lamentar. Debido al incremento y generalización del problema de Violencia Doméstica. Nuestro trabajo de graduación pretende resaltar el proceso de incorporación en la Ley N° 27 como Políticas Públicas en la República de Panamá, expresar y describir a través en cuatro capítulos la importancia de la Ley N° 27 como instrumento de Política Pública emanado por el Estado panameño, como una expresión de la influencia del Movimiento de Mujeres Organizadoras. 1995 marcó un hito importante, especialmente para las personas sobrevivientes de violencia intrafamiliar. La incorporación de la Ley 27 de 16 de junio de 1999, coloca la línea de la historia en una perspectiva diferente. Desde este momento la violencia intrafamiliar se constituye como delito y ya no como falta administrativa. Entre los factores básicos para la incorporación e la misma podemos mencionar la sensibilización de la comunidad, de las autoridades y de los profesionales en generales.

SUMMARY

It is clear that al forms of agretion against human rights and more so, those commited inside the family where are attemps against their lives, dignity, liberty, sel determination, against they needs or interest of asssociation and participation, and in that way we could enlist all the human acts defined as ***RIGHTS*** which in the lives of many women are forbiden. The lives of women in intrafamily mistreatment are clear examples o **VIOLATIONS TO THE HUMAN RIGHTS.** The reflections and analisis in matter of Domestic Violence got more relevance since the conmemoration of the DECADA FOR WOMEN, wich followd the INTERNATIONAL WOMEN YEAR. Theperiod between 1975 and 1985 opened doors for many organitiones whose functions were related to the social and economic problems of the country and most of all, those which totally or partially influenced aspects of family relations communicated the ising problem of violence experienced by many families whose main victims were women, their daughers and sons. Today we know about the constant violence in our families. Information from organizations specializad in women. and others such as the Crimonology Institute of the University of Panamá that revealed a growing increase in the percentage of sexual abuse, repe, incest, physical abuse, many of wich left sad endings. Along with thr rising and generalized problem of domestic level, the situación got more difficult as we could see the scarecity of Public Policies, placing the survivors in a situación of non protection. At this moment legal procedures with authorities were slow, troublesome, withot warranty and a lot of times, subject to the degree of conscience and responsability of the asministrative employee who was in charge. The law of Domestic Violence is verry important all so it open the door to better days.Our paper pretend to express and describe in four chapters the role of the State as maker of Public Policies, the inflluence and participación of women for the adption of this low and finaly propouse a guide for the implementation of public policies with gender. 1995 mark a special moment for survivers of domestic violence. The adption of Law Nº 27 of june 16, 1995 set the line of history in a diferente perspective. From this moment we are afronting a crime. The sensibilization of the commuinity, authorities and professionals has been basic for the adoption of this law. Our paper pretend to express and describe in four chapters the importance of the Law N 27 as a Poblic Policy, and the role of the State as producer of Public Policies and the inflluence and participación of women for the adoption of this law.

INTRODUCCIÓN

La realidad de la mujer en los países de América Latina y por ende, en Panamá, se caracteriza por su ubicación muy representativa como pobre entre los pobres. Para la **Organización de Naciones Unidas** esta reflexión se inicia en la década de los años 40. En 1946 se crea el primer comité para asuntos de la mujer y en 1963 se plantea en su seno la gran interrogante de cómo lograr la integración de la mujer en el proceso de desarrollo, por lo que en el mismo decenio se crea el **Fondo de las Naciones Unidas para el adelanto de la Mujer (UNIFEM)**.

Luego de ello puede afirmarse que:

"En el decenio de 1970, los proyectos específicos para la mujer parecían garantizar que finalmente las mujeres se beneficiarían con los esfuerzos de desarrollo. Eran pequeños proyectos y a veces de orientacion asistencial, cuyo impacto muchas veces fueron de corta vida y carecía de efectos sustantivos sobre la elaboración de las políticas nacionales. En la corriente principal se mantenía la preferencia por los hombres." (I.C.I. 1995, pag. 10).

La desigualdad económica, la negación a escalar a niveles y cargos de poder y decisión cuya remuneración sea cónsona con las actividades que desarrolla, los atavismos culturales que se expresan por medio de prejuicios, son, entre otros, razones por las cuáles las mujeres siguen siendo el gran colectivo que experimenta las grandes desigualdades sociales, de las cuáles la violencia es su más compleja expresión.

La violencia ejercida en contra de la mujer se pone de manifiesto en las diversas instituciones sociales, entre los que podemos mencionar la educación, el ordenamiento jurídico, los medios de comunicación social, la iglesia y la familia. Este último con consecuencias más nefastas por el vínculo cercano que une a las partes involucradas en tales hechos.

En todas las esferas de la vida de las personas los hechos que constituyen expresiones violentas, sean estas de carácter físico, sicológico, sexual o económico son hechos u omisiones violatorias a los Derechos Humanos.

En la actual coyuntura internacional, los grandes procesos macroeconómicos- ajuste estructural y globalización - proveen nuevas tónicas a la temática que nos ocupa. Para países como el nuestro ubicado en la periferia del Estado Capitalista, juega un rol pasivo ante estos grandes procesos que aquejan a las poblaciones y en especial a las mujeres.

El desempleo, el mercado informal y el trabajo en condiciones desventajosas, la violencia social y la violencia intrafamiliar en particular parecen ser las nefastas alternativas para la vida de grandes sectores de mujeres.

Tanto para las mujeres pobres como para las económicamente solventes, la realidad de violencia intrafamiliar, con su marcado corte de género es aún común, en contraste y pese al desarrollo científico y tecnológico que ha alcanzado en la actualidad la humanidad. Todos los avances quedan reducidos a la mínima expresión, opacados por las prácticas discriminatorias, marginantes y desiguales que permean nuestras relaciones sociales.

En el 2000, declarado por la Organización de las Naciones Unidas como **Año Internacional por una Cultura para la Paz**, el abordaje de la temática de violencia intrafamiliar tiene un matiz de suma importancia. No es posible la paz en el mundo sin la erradicación de la violencia de que somos objeto las mujeres, las niñas y los niños.

La superación de temores, de atavismos y el emerger de la temática del plano privado al público ha significado para nuestra generación un paso adelante para la incorporación de importantes Políticas Públicas que han marcado el camino para el cambio que tanto anhelamos las personas que hemos asumido la responsabilidad por dejar a las futuras generaciones sentadas las bases para relaciones familiares en condiciones de igualdad y respeto.

En el avance es innegable el rol que han jugado los Organismos Internacionales, tales como la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas, cuyo aparato organizacional ha sido el motor que ha impulsado un proceso de cambio a nivel global, llamando la atención hacia la situación de la mujer y creando los mecanismos e instancias necesarios para generar cambios significativos.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas en su informe anual sobre Desarrollo Humano para el año 2,000 presenta la cuantificación económica de los costos de la violencia contra la mujer tanto para países ricos como para aquellos en vías de desarrollo. Se estima que en los Estados Unidos la violencia contra la mujer causa pérdidas a los empleadores por el monto de $ 4,000,000.00 (cuatro mil millones de dólares) anualmente, mientras que en Canadá se estiman

gastos en materia de recuperación de la salud por el orden de $ 900,000,000.00 (novecientos millones de dólares).

Cuando se asume la realidad de que una de cada tres mujeres del mundo experimentan violencia podemos comprender lo cerca que esta está de nuestras vidas; en nuestras familias y en nuestra comunidad.

Ante esta realidad y aunado al esfuerzo y empeño de los organismos internacionales, el movimiento organizado de mujeres en la República de Panamá ha sido el brazo ejecutor y responsable de elevar las justas denuncias, demandas y reivindicaciones del sector de mujeres a nivel de Políticas Públicas.

Su articulación con el movimiento a nivel internacional como lo ha sido a través de las Conferencias Internacionales convocados por Naciones Unidas y específicamente con América Latina por medio de los encuentros feministas han fortalecido la misión y visión prioritarias para la transformación de la realidad.

Consideramos importante señalar que los logros alcanzados hasta el momento son un aporte conjunto tanto de las mujeres de base como de las intelectuales, quienes haciendo fuerza con varones igualmente comprometidos han visto el inicio de una nueva época en materia de cambios, de lo cual la violencia intrafamiliar ha tenido un sitial preponderante, de cara a su superación.

La participación de las Organizaciones no Gubernamentales como espacios supletorios a las funciones del Estado, han aportado tanto recursos humanos como financieros para la realización de buen número de estudios que han servido de fundamento y sustento para el impulso de importantes Políticas Públicas.

El presente trabajo resalta la importancia que para la sociedad panameña ha significado la incorporación al ordenamiento jurídico de la **LEY Nº 27 DE 16 DE JUNIO DE 1995 POR MEDIO DE LA CUAL SE TIPIFICAN LOS DELITOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y MALTRATO DE MENORES, SE ORDENA EL ESTABLECIMIENTO DE DEPENDENCIAS ESPECIALIZADAS PARA LA ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, SE REFORMAN Y ADICIONAN ARTÍCULOS AL CÓDIGO PENAL Y JUDICIAL SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS**, como importante Política Pública en nuestra sociedad.

El mismo es reflejo de un alto grado de reflexión y desarrollo y coadyuva a mejorar la calidad de vida de la mitad de la población y por ende a elevar el bienestar y nivel de salud de la misma. Todo esto redunda en su participación y aporte al desarrollo de los pueblos.

En el marco del Enfoque de Género, la incorporación de Políticas Públicas para el adelanto de la mujer son una expresión de respuesta a las demandas de un grupo poblacional que de manera especial ha asumido su devenir político con responsabilidad y que ha logrado un alto grado de organización de cara a hacer valer sus derechos.

La Ley Nº 27 de 16 de junio de 1995 "Por la cual se tipifican los delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores, se ordena el establecimiento de Dependencias Especializadas para la atención de las Víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos al Código Penal y Judicial, y se adoptan otras medidas", surge a la vida jurídica bajo el prisma del análisis género, es decir el

examen de las formas y estilos de relaciones de varones y mujeres en una sociedad específica.

En el caso de la República de Panamá, las mujeres logramos evidenciar públicamente nuestra condición y posición social, denunciando el grado de violencia de que somos víctimas de manera general y de forma específica en nuestras relaciones familiares.

El presente trabajo está constituido por cuatro capítulos.

El Capitulo I: **DISEÑO METODOLÓGICO.**

El Capítulo II: **MARCO CONCEPTUAL: ESTADO, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**, constituye el Marco Conceptual del Estado racional que tiene que velar por el estado de bienestar de la colectividad y como en materia de violencia intrafamiliar la adopción de diversas Políticas Públicas han servido de marco a nuestra temática.

El Capítulo III: **EL MOVIMIENTO DE MUJERES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PANAMÁ** presenta elementos teóricos de análisis para enmarcar la realidad de violencia intrafamiliar en la República de Panamá, así como el aporte del movimiento de mujeres a tan importante logro.

El Capítulo IV: **LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y SU ABORDAJE COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ** continúa incorporando elementos de la Teoría y Perspectiva de Género en relación al movimiento de mujeres.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nuestro trabajo de graduación pretende, a partir de la definición de un Marco Conceptual sobre Estado, Políticas Públicas y Teoría de Género, entrar a analizar la incorporación del Estado panameño en las Políticas Públicas, con perspectivas de género, y a la vez, resaltar el proceso de formulación de Políticas Públicas desarrollado para la aprobación de la "***Ley Nº 27 de 16 de junio de 1995, por medio de la cual se tipifican los delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores, se ordena el establecimiento de Dependencias Especializadas para la atención de las víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos al Código Penal y Judicial y se adoptan otras medidas***".

Por otro lado deseamos, generar una sistematización sobre la revisión del itinerario desarrollado para el logro de la existencia de esta importante Política Pública en la República de Panamá, resaltando los aspectos más sobresalientes que marcaron la misma desde la Formación de la Demanda hasta su reconocimiento como Política Pública y aportar además, elementos para su debida acogida y valoración como Política Pública.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

Las mujeres, como parte de una sociedad desigualmente constituida, han experimentado diversas formas de discriminación. Su tratamiento diferente en las Políticas Públicas es una muestra de esta situación. Su realidad y necesidades han sido muchas generalmente ignoradas como prioridades y por ello ubicadas en segundo plano, o bien ignoradas por la sociedad y sus instituciones.

Generalmente ha estado ausente de los procesos de planificación, toma de decisiones, implementación de leyes a nivel del Estado, e inclusive incluida o reconocida años después en las políticas públicas, como lo es al acceso al derecho del voto o sufragio, elegir y ser elegida para cargos públicos, discriminación en las causales de divorcio, discriminación en el ejercicio de diversas actividades comerciales y otras tantas expresiones.

La violencia intrafamiliar encuentra en la mujer su principal víctima y a la vez es una clara expresión de las desigualdades de poder y de género en nuestra sociedad y de las practicas patriarcales en las relaciones familiares.

Las estrategias de sobrevivencia desarrolladas por las mujeres que experimentan violencia intrafamiliar, generalmente no encuentra en las políticas públicas el sostén o soporte necesario que les asegure cambios en sus condiciones de vida.

Por su parte el Movimiento Organizado de Mujeres ha avanzado en el camino tanto de la denuncia de estas situaciones como de la propuesta de alternativas que construyan un ambiente más favorable para el desarrollo de todas las personas. La organización de las mujeres ha significado la constitución de un grupo de presión que ha introducido importantes cambios a nivel de políticas públicas, siendo sin duda una de estas la **Ley Nº 27 de 16 de junio de 1995**.

Como consecuencia de ello es necesario reconocer que se ha iniciado un proceso de reformulación y asumición de respuestas de parte del Estado en materia de Políticas Públicas. Nuestro trabajo de grado quiere contribuir a resaltar

uno de los principales avances de la década de los años 90´s como la es la existencia de la Ley Nº 27 de 16 de junio de 1995.

El movimiento de mujeres organizado de mujeres en Panamá, consono con la actividad a nivel de América Latina e inclusive a nivel internacional, aunado con el rol que han desempeñado instancias como la Organización de Naciones Unidas, desde su fundación, pero de manera mas expresa desde la conmemoración del Año Internacional de la Mujer en 1975, y posteriormente la apertura del Decenio de la Mujer, inició un proceso fundamental de cambios en la posición y condición de la mujer en la sociedad. Los estudios realizados en el periodo de mas de veinte años transcurridos han aportado insumos de mucha importancia para fundamentar cambios no solo a favor de la mujer, sino de la implantación de una sociedad justa y equitativa.

Uno de los grandes hallazgos o reconocimientos del período en cuestión lo constituye constatar que en materia de Políticas Públicas las mujeres hemos sido las grandes excluidas. Tradicionalmente hemos sido foco en la Políticas de Salud Reproductiva, sustentando el rol preponderante de madre. Sin embargo en otros aspectos hemos sido totalmente ignoradas.

El rol del Movimiento de Mujeres Organizado ha sido fundamental en llamar la atención hacia la necesidad de elevar la situación de la mujer a nivel de la determinación de Políticas Públicas.

Nos planteamos las siguientes preguntas para orientar nuestro trabajo

1. ¿Cómo ha sido el proceso para la entrada en vigencia de la Ley N° 27 como Política Publica?
2. ¿Qué antecedentes a nivel internacional y en Panamá sirvieron de impulso a la Ley N° 27?
3. ¿Cuál ha sido el rol de los organismos internacionales para la incorporación de Políticas Publicas con Perspectivas de Genero en el ordenamiento jurídico de los países miembros?
4. ¿Jugó el Movimiento Organizado de Mujeres un rol protagónico para la entrada en vigencia de las Ley N° 27?

B. JUSTIFICACIÓN:

La violencia intrafamiliar es una realidad que afecta la vida de gran número de mujeres. Constituye materia fundamental para la determinación de Políticas Públicas.

La temática es de suma importancia en el marco de los procesos de reforma del Estado que experimentamos. La reducción del Sector Público hace necesario mayor organización de la sociedad civil, mayor empoderamiento de las personas para el reconocimiento de sus derechos. La responsabilidad del Estado se ubica entonces en crear las condiciones necesarias que faciliten a los asociados el logro de sus satisfactores.

En el marco de los acuerdos internacionales, es decir, Convenios, Declaraciones y demás, emanados de las grandes cumbres tales como, las

convocadas por la Organización de Naciones Unidas, hay una compromiso del Estado de favorecer y crear las condiciones para que los mismos se incorporen en la legislación nacional.

Así la Violencia Intrafamiliar constituye un tema de actualidad tanto para las Organizaciones Supranacionales, como para las organizaciones de mujeres a nivel nacional e internacional, al igual que la sociedad civil.

C. SUPUESTOS:

1. Las organizaciones internacionales, tales como la Organización de Naciones Unidas, de gran influencia internacional ha jugado un papel fundamental en la socialización de acciones tendientes al adelanto de la condición de la mujer en la sociedad. La promulgación de Convenios, Pactos y acuerdos emanados de Cumbres Mundiales han influido en la definición de Políticas Públicas a nivel nacional.
2. Los estudios de género y la conformación de la teoría de género han servido de base para resaltar la condición de subordinación de la mujer en la sociedad y a la vez para denunciar las discriminaciones que sobre ella existen aún en nuestros días.
3. La organización de la mujer en espacios concertados o redes y en el movimiento de mujeres general, ha permitido el desarrollo de una diversidad de acciones, estudios, investigaciones, propuestas que han logrado impactar en la colectividad e introducir cambios en las Políticas Públicas.

4. El rol del Estado es fundamental, pues como figura permanente tiene la posibilidad de potenciar el desarrollo de la mujer, al visibilizarla tanto en sus situaciones de conflicto tanto como destinataria de políticas.

D. OBJETIVOS:

1. Identificar la importancia de la entrada en vigencia de la Ley N° 27 como Política Publica con enfoque de género de la República de Panamá.
2. Resaltar el rol de las Agencias Internacionales, principalmente de la Organización de Naciones Unidas en la incorporación Análisis de Género a nivel internacional y por ende a lo interno de nuestro país como miembro del mismo.
3. Resaltar el papel fundamental que ha tenido el movimiento organizado de mujeres en la República de Panamá en la incorporación de la Teoría de Análisis de Género en el diseño de Políticas Públicas y en el logro de la Ley Nº 27.

E. TIPO DE DISEÑO Y ANÁLISIS:

Nuestro trabajo corresponde a un diseño descriptivo, no experimental, porque no se da la manipulación o variación deliberada de las variables independientes. Observamos a la Ley N° 27 tal como se dio en su contexto natural. No partimos de

la construcción de situaciones, sino que partimos de la ya existente que es la propia Ley en estudio.

El análisis es de carácter descriptivo, con enfoque de género, apoyado en una representación de datos de tipo escrita, tabular y gráfica.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL:

ESTADO, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

A. LA RACIONALIDAD DEL ESTADO:

El Estado, como ente permanente, se expresa en sociedades como la nuestra por medio de gobiernos temporales. Entre sus principales funciones está legitimar su existencia creando las condiciones necesarias para la convivencia fraterna de todas las partes asociadas en un determinado territorio bajo su responsabilidad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo afirma que la gobernabilidad racional e incluyente es fundamental para crear una atmósfera propicia. Cuando un gobierno no tiene legitimidad no puede cumplir sus objetivos ni los del pueblo. Y cuando es incapaz de formar consenso nacional respecto a sus objetivos, ninguna medida de asistencia externa puede ayudarlo a lograrlos. La gobernabilidad requiere instituciones públicas y privadas responsables y que funcionen efectivamente. Requiere la potenciación y la participación de la población. Implica la movilización de capital social para el desarrollo (PNUD, 2000.)

La Racionalidad del Estado procurará la adecuada conjunción de todas las fuerzas vivas de la sociedad, en el marco de la satisfacción de las necesidades de la población para el logro de un status de gobernabilidad y paz.

En este sentido corresponde al Estado, por medio de la gestión pública, la formulación de estrategias globales y a largo plazo que superen las exigencias parciales de los diversos sectores sociales, generalmente en pugna de intereses.

La Racionalidad del Estado tiene que desarrollarse en un marco de eficiencia y eficacia y en materia de asuntos sociales debe dedicar interés

prioritario a la atención de las demandas de la población. Tal como expresó Leonor Calderón, Ministra de la Juventud, Mujer, Niñez y Familia, durante el período de 1997-1999, "La consolidación de la democracia es una de las metas del Estado panameño. Pero a estas alturas, resulta mas que imposible hablar de democracia, si dejamos de lado el hecho de que las mujeres -la mitad de la población -, tienen menos oportunidades para acceder a un empleo, a recursos productivos, a las esferas de la toma de decisiones y a los beneficios del desarrollo"(1998).

El **Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social** de Cali, Colombia, expresa que, "frente a la nueva racionalidad que se plantea al aparato institucional del sector social, se dice que se debe hacer mas eficiente, eficaz y productiva su labor y para lograr dichas expectativas hay una movilización razonable y necesaria para replantear la acción institucional en busca de dichos objetivos, así las instituciones sociales se preocupan por hablar el mismo lenguaje de la empresa productiva." (1996).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que la desigualdad de género viola los Derechos Humanos fundamentales de las mujeres y es muy costosa para los países. Las comunidades y sociedades que descuidan el potencial económico y creativo de la mitad de la población, las mujeres, reducen enormemente sus perspectivas para un mundo mejor (PNUD, Informe de Desarrollo Humano. 2000).

En este sentido la Racionalidad del Estado se expresará en el campo social como el resultado de la conjugación de una adecuada planificación que

parte de la lectura de la realidad por una parte y de la necesidad de intervención estatal, por la otra, para que se logre el anhelo, el deseo expresado por la colectividad. La precisión de objetivos es vital para el logro de la eficiencia y eficacia demandadas.

La sociedad panameña, específicamente el movimiento de mujeres organizado, abrió el camino a una Política Pública con Perspectiva de Género de trascendental importancia en nuestra vida republicana. El Estado en ese afán de responder al bienestar de la colectividad, asume en su seno los insumos o demandas y las transforma por medio de su sistema en productos o Políticas Públicas. Este proceso racional implica un juicio valorativo profundo para distinguir y priorizar los asuntos que serán acogidos y a la vez introducidos a la agenda social. Si el hecho al ser examinado, se le reconoce la importancia y necesidad de ser abordado por el Estado, también debe existir concordancia entre su acogida y el gasto que el mismo implicará, lo cual tiene que planificarse con relación al presupuesto del Estado para hacer frente a los mismos.

B. ROL DEL ESTADO COMO EMISOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

Por **Políticas Públicas** entendemos el conjunto de normas y programas de gobierno, decisiones del sistema político, las decisiones gubernamentales, las leyes, ordenanzas, decisiones, acuerdos escritos y demás fuentes, tales como memorándums, circulares u otros, de obligatorio cumplimiento para los asociados. "Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" (**Ives y Claude**, Las

Políticas Publicas, 1992, pag. 89); pese a ello en la práctica puede expresarse en un hacer o no hacer de una determinada autoridad pública. Generalmente se expresan por medio de programas de acción del gobierno en un sector de la sociedad.

Las Políticas Públicas se caracterizan por la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Un Contenido: es la sustancia fundamental de la actividad pública. Hacia esta se movilizan recursos para el logro de resultados.

2. Un Programa: constituido por el marco amplio en el cual se inserta una determinada política. Evita el aislamiento de la acción y la duplicidad. Permite la articulación de los ejes específicos que forman un denominador común.

3. Una Orientación Normativa: la actividad pública es la expresión de finalidades y preferencias que el decisor, no deja de asumir. Traducen orientaciones, satisfacen intereses, son portadores de valores y tienden hacia objetivos específicos.

4. Un Factor de Coerción: la política pública se genera de un ente o funcionario revestido de poder, de autoridad.

5. Competencia Social: es decir los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Como ciencia, las Políticas Públicas abordan la identificación de las necesidades de la colectividad, la investigación social y la evaluación de programas públicos.

Se originan de las **Necesidades Sentidas** por la población o por un sector

de esta, que se expresan a través de **Demandas Sociales**, las cuáles son articulados por uno o varios **Sectores Sociales**. Luego se da la **Conversión** de dicha demanda en Política Pública. Este no constituye un proceso automático y de segmentos independientes, por el contrario es el resultado de un proceso dinámico, cuyos momentos o etapas son muy interdependientes y ligados entre sí, de las que podemos resaltar:

1. **La Definición del Problema**: es la búsqueda de la situación que produce privación o insatisfacción. El gobierno visualiza el problema.
2. **La Inclusión en la Agenda**: selección del problema de mayor atención del gobierno. Se incorpora a la agenda. Lleva al gobierno a iniciar acciones en relación al problema.
3. **La Formulación**: desarrolla propuestas de acción aceptables para trabajar con esos problemas públicos. El gobierno propone solución para el problema.
4. **La Adopción de Políticas**: desarrollo de apoyos y endosos para que las propuestas específicas de mérito que se legitimen y autoricen, a través de leyes, acuerdos, presupuesto, decretos. Tiene que acogerse al mecanismo expuesto en la ley para su aprobación para que sea válido, de lo contrario es nulo.
5. **La Implantación**: es la aplicación de la capacidad al problema a través de la maquinaria burocrática del gobierno. Es la aplicación de la política del gobierno al problema.
6. **La Evaluación**: esfuerzo del gobierno para conocer o determinar si las

Políticas implementadas fueron o no efectivas. Por lo general en Panamá, esta etapa no se cumple, salvo en aquellos casos que son apoyados por Agencias Internacionales de Financiamiento.

Otro elemento importante en el abordaje de la temática de las Políticas Públicas lo constituyen las **Unidades de Análisis de Políticas Públicas**. Estas constituyen instancias a las cuáles se les reconoce como promotores, gestores o impulsadores de acciones que finalizan en la adopción de políticas. En la República de Panamá existen en diversos niveles. Podemos mencionar algunos en el nivel gubernamental: el Ministerio de Planificación, la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá y el Despacho de la Primera Dama de la República; a nivel universitario existen en la Universidad de Panamá el Centro de Investigación de la Facultad de Economía, el Instituto de Estudios Nacionales, el Instituto de Estudios del Canal de Panamá; en la sociedad civil también destacan el Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena-CELA, el Centro de Estudios y Acción Social Panameño-CEASPA, el Foro Mujer y Desarrollo y otras.

Las Políticas Públicas se pueden dividir en Políticas Sociales y Políticas Económicas.

Las Políticas Sociales deben tender a eliminar la posibilidad de discriminación o exclusión de la cobertura de las acciones del Estado a algún sector o grupo social. Las Políticas Económicas se relacionan al buen uso o disposición del gasto público

La Constitución Nacional es fuente primaria de Políticas Sociales. Observamos que ni la Constitución Nacional de 1904, ni la de 1941,

consagraron los aspectos relativos a las Políticas Sociales como tal. No es hasta la Constitución de 1946 donde se consagrará en el Título III lo referente a los **DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES,** en el cual se aborda lo referente a Garantías Fundamentales, Familia, Trabajo, Cultura Nacional, Salud Pública y Asistencia Social, Colectividades Campesinas e Indígenas.

La Constitución de 1972 mantiene las señaladas anteriormente, incluye el Título referente expresamente a Educación y reformula el aspecto de Salud, al cual define como Salud, Seguridad Social y Asistencia Social, introduce el Capítulo referente al Régimen Agrario.

Las Políticas Sociales juegan una rol fundamental en el logro de la **Acción Cohesiva del Estado**. El desarrollo del Capitalismo como sistema económico tiene como principal función el crecimiento del capital, en detrimento de los sectores no capitalistas y que intervienen en el proceso de producción aportando su mano de obra. Esta participación desigual en el proceso, da lugar a la aparición de disparidades, desequilibrios y distorsiones entre grupos sociales, ramas de actividades y zonas geográficas. Por lo tanto el Estado ha tenido que intervenir para proteger y equilibrar esa relación a fin de que el sistema se reproduzca con

un mínimo de conflictos y que puedan darse a la vez beneficios que hagan más productiva la participación de las partes.

Las Políticas Sociales surgen inicialmente como soluciones emergentes a los conflictos; a medida que fue evolucionando el capitalismo como un proceso ya organizado se consagran en las Constituciones Políticas de los Estados dando

así un marco de garantías que se irán desarrollando en la medida en que surjan nuevos y sofisticados conflictos.

Estas Políticas son las que sustentan la **Cohesidad del Estado**, equilibrando las fuerzas y permitiendo que los grupos se sientan protegidos y partes importantes del colectivo social. La satisfacción de las necesidades materiales y el mejoramiento en sus condiciones de vida constituyen incentivos por su participación activa en el proceso de producción, toda vez que el Estado, asegura así la reproducción del sistema.

Las Políticas Públicas surgen a la vida en el marco de un sistema complejo conocido como **Burocracia,** entendido como el conjunto de personas organizadas de una manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva y que por tanto sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas. Entre sus principales ventajas podemos mencionar:

1. su precisión,
2. su falta de ambigüedad,
3. su unidad,
4. su estricta subordinación y
5. su continuidad, lo que evitaría tensiones o costes distorcionadores.

La Burocracia permite distinguir claramente entre la **Cúpula Decisional** y **Núcleo de Operaciones y entre Formulación y Aplicación**. Ello se basa en dos supuestos claves:

1. que el decisor o decisores disponen de completa información de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización;
2. que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable

como para que no sea necesario una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación.

La Discrecionalidad: existirá cuando un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción. Cuanto mas compleja y extensa sea una organización y la Administración Pública, habrá más aberturas discrecionales. Es una remisión legal que deberá incluir su extensión, el titular de esa competencia y la finalidad que se persigue.

El Control de la Burocracia: se sitúa en el terreno de la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con las reglas preestablecidas y también de la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada. Tendrá como finalidad el examen de la coherencia entre objetivos, procedimientos y resultados de la acción administrativa.

Los mas importantes **Recursos de la Burocracia** para la emisión de Políticas Públicas lo constituyen el control sobre la información y su misma capacidad profesional y la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración se mantienen con el exterior de la Administración y con la misma cúpula decisional. La permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas.

El papel fundamental de la burocracia es ejecutar las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión político intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

Es posible reducir la influencia de los burócratas en los procesos de determinación e implementación de las Políticas Públicas, para preguntarnos

inmediatamente si tal reducción sería deseable.

En el abordaje de la temática de las Políticas Públicas lo que resulta innegable es su estrecha relación con el Estado, indistintamente del corte del mismo y del momento histórico en que se generen.

C. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO:

"Las Políticas Públicas y la creciente complejidad que ha ido caracterizando a las mismas han generado una acumulación de estudios y experiencias hasta llegar a formar una disciplina sumamente especializada que se consolida como tal en 1951, cuando **Harold Laswell** presenta la propuesta de Ciencias de la Política y encamina su programa a articular sistemáticamente ciencia y desición dentro de un estilo de gobierno democrático. Por lo tanto, el análisis científico de la Política Pública es de muy reciente data y los esfuerzos de modernización intentan mejorar el proceso de las mismas pero aún falta un largo camino por recorrer para superar la visión tradicional que impera en la clase política de nuestros países." (**PEREZ, A. de**. Redimensionamiento del Estado y Políticas Publicas. 2000. pag. 18).

El proceso tradicional de formulación de Políticas Públicas como generadas únicamente de los estamentos gubernamentales ha sufrido un giro fundamental, en el marco del proceso de cambio que ha vivido El Estado a partir de finales de la década de los años 80's.

A partir de dicha época la generación de Políticas Públicas en el seno de la

sociedad serán el resultado de procesos participativos de los distintos actores sociales y ya no una función privativa y exclusiva del Estado. En consecuencia el nuevo marco de emisión de Políticas Públicas estará permeado por "participación ciudadana, consenso y concertación" (Ob. cit. pag. 18).

Este período histórico significa también imprimir valor a los procesos de medición y evaluación de la Políticas Públicas, ante todo dado el hecho de que tradicionalmente estos momentos han sido ignorados por los actores, salvo aquellas casos que por contar con apoyo financiero y/o técnico, extranjero se han dado como un acuerdo "sine qua non" para continuar recibiendo el mismo.

Las Políticas Públicas tendrán además en su génesis la participación de la sociedad civil y de la empresa privada.

Es evidente entonces que el paradigma de la década de los 70's y 80's en los cuáles la Política Pública era el resultado de dos momentos fundamentales: una demanda sentida en el seno de la sociedad y una respuesta a la misma de parte del Estado, será superado por el nuevo paradigma de los años 90's. "La literatura especializada enfatiza en la necesidad de corregir la concepción distorsionada del Estado como sinónimo de gobierno para retomar su acepción clásica como conjunto de fuerzas en las que el gobierno por delegación popular mantiene un liderazgo, pero da cabida a la participación de las otras fuerzas: sociedad civil y empresa privada. Esta participación de la sociedad , a través de sus sectores fundamentales se convierte en uno de los componentes importantes de la gobernabilidad democrática y, aunque las políticas sociales continúan respondiendo a las demandas sociales, no deben ser solo la responsabilidad del

gobierno, sino también de la empresa privada y la sociedad civil." (Ob. cit. pag. 20)

Por ejemplo, la Ley Nº 27 de 16 de junio de 1995, que tipifica el delito de Violencia Intrafamiliar en Panamá, surge a la vida jurídica en un momento histórico específico caracterizado por un ambiente nacional e internacional propicio.

A partir del Año Internacional de la Mujer (1975), la temática de la situación de las mujeres a nivel mundial es asunto de primordial importancia; la violencia hacia las mujeres en la sociedad en general, y en el plano familiar en particular, es materia de investigaciones, publicaciones, foros, denuncias, campañas y demás, tanto a nivel nacional como internacional. La creciente bibliografía, como resultado de investigaciones documentan la realidad; la sistematización de estadísticas y la adopción de diversas normas legales en diversas latitudes, van formando doctrina en la temática.

Como dejaremos sentado en capítulos subsiguientes, el movimiento de mujeres organizado tendrá un rol fundamental en su proceso de implementación, pero por otro lado el entorno nacional e internacional se caracteriza por un marcado interés y necesidad de responder al los sofocantes problemas sociales y económicos de la población.

Tal como se expresa en los **Lineamientos para la Concertación de la Política Social del Gobierno de Panamá en 1995**, el proceso de globalización en el que se inserta la República de Panamá es de carácter tanto económico como social, cultural y político. Sin negar la importancia que tiene, una política de

desarrollo económico, paralelamente la creación de una política social, que ofrezca por ejemplo el estado de salud a la población constituye un elemento de suma importancia.

La Política Social debe ofrecer a la población la posibilidad visible y viable, de mejorar su calidad de vida y contribuir con beneficios para si mismos y al progreso del país. Para lograrlo, la Política Social panameña requiere de un conjunto de normas básicas que orienten nuestra conducta con el propósito fundamental de lograr desarrollo humano con equidad social. "Es necesario enfrentar en sus causas la pobreza que agobia a gran parte de nuestra población, de modo que llegue a ser posible relegar al pasado las distorsiones en la distribución del ingreso que caracterizaron al viejo estilo de desarrollo, y revertir los procesos de deterioro social y cultural que afectan negativamente la participación política de todos los ciudadanos" (Introducción, Lineamientos para la Concertación. 1995)

La Política Social debe ser el fruto de un proceso de concertación e integración, sobre la base de los siguientes lineamientos:

1. **LEGITIMIDAD**: la política nacional debe ser concebida, concertado y ejecutada a partir de la experiencia histórica y la cultura nacional, en diálogo con las realidades mas amplias del proceso de integración regional en el marco de la globalización.
2. **LEGALIDAD**: debe ser consona con la Constitución Nacional y las leyes del país, garantizando al régimen democrático.

3. **INTEGRALIDAD**: cada institución que formule políticas debe procurar que las mismas se articulen con los otros sectores.
4. **COORDINACIÓN**: con miras a compartir propósitos, esfuerzos y recursos
5. **CONCERTACIÓN**: que la política sea el resultado del mas alto nivel de consenso con la sociedad civil.
6. **DESCENTRALIZACIÓN**: transferencia de la capacidad de decisión y recursos a las unidades ejecutoras más cercanas a los problemas que la política de cada institución busca resolver.
7. **PARTICIPACIÓN**: por medio de la incorporación activa del mayor número posible de sujetos, individuales y colectivos, a las tareas de identificación de problemas, búsqueda de soluciones y organización u ejecución de las mismas, en el ámbito de responsabilidad de cada institución.
8. **REGIONALIZACIÓN**: atender a las especificidades de los diferentes espacios de la población en que se desagrega para su aplicación concreta toda política definida desde una perspectiva nacional
9. **FOCALIZACIÓN:** definir de manera más específica posible la población y problemas que son objeto de atención de cada ente.
10. **INSTITUCIONALIZACIÓN**: consolidar y enriquecer los mecanismos de concertación intersectorial que garanticen la continuidad y la sostenibilidad del esfuerzo emprendido, como la integralidad de sus resultados.

Son precisamente esta gama de principios, los que han facilitado y sustentado en nuestro país la apertura de un período histórico tan especial como lo han sido los últimos 25 años. Es innegable la prodigalidad de este período en

cuanto a la promoción de las Políticas Públicas dirigidas hacia la mujer.

En este sentido nos identificamos con Leonor Calderón, primera Ministra de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia, la cual señala que:

"El Estado panameño ha jugado un papel fundamental al tomar conciencia de la necesidad de impulsar las Políticas Públicas dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En este sentido en septiembre de 1994, al asumir la presidencia de la República el gobierno del Doctor Ernesto Pérez Balladares, convocó a las organizaciones de mujeres a un proceso de consulta. De estas consultas las representaciones de este movimiento logran que en 1995 se crea por Decreto Ejecutivo el Consejo Nacional de la Mujer.

Desde su instalación el 12 de enero de 1996, el Consejo Nacional de la Mujer se convierte en protagonista fundamental para la ejecución del Plan de Acción Mujer y Desarrollo, la formulación y ejecución de Políticas Públicas para la Igualdad de Oportunidades y la integración de la perspectiva de género. Por ello cumplen un primer propósito al firmarse el Convenio **"Promoción de la Igualdad de Oportunidades" PAN B7-3010/95/100** entre el Estado panameño y la Unión Europea, el cual había sido negociado por el movimiento de mujeres en 1995" **(Calderón, 1999).**

Sirviendo de marco la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, así como las líneas de acción derivadas de las Cumbres Mundiales convocadas por la Organización de las Naciones Unidas, la República de

Panamá ha creado un conjunto de Mecanismos cuya función primordial de cada una es crear las bases para el adelanto de la mujer. Entre las principales a nivel Gubernamental podemos mencionar:

ORGANIZACIÓN	INSTITUCIONALIDAD/LEGALIDAD
Programa de la Mujer Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario	Ley Nº 12 de 25 de enero de 1973 y Ley Nº2 de 20 de marzo de 1986
Programa Mujer Trabajadora del Instituto Panameño de Estudios Laborales	Ley Nº 74 de 20 de septiembre de 1973
Comisión de Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia	Ley Nº 7 de 27 de marzo de 1992
Oficina de la Mujer del Instituto Nacional de Deportes	Ley Nº 16 de 3 de mayo de 1995
Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá	Resolución Nº 8 del 26 de julio de 1995
Oficina de la Mujer del Ministerio de Educación	Decreto Nº 233 del 1º de septiembre de 1995
Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas	Resuelto Ministerial Nº 005 de 18 de noviembre de 1996
Oficina de la Mujer del Instituto para la Formación de Recursos Humanos	Resuelto Nº 212 del 26 de febrero de 1997
Instituto Panameño de Habilitación Especial	Resolución Nº 18 de junio de 1997
Dirección Nacional de la Mujer	Ley Nº 42 de 19 de noviembre de 1997

Consejo Nacional de la Mujer. Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia	Ley Nº 42 de 19 de noviembre de 1997
Dirección Nacional de Promoción de la Salud. Departamento de Conducta Humana. Sección de la Mujer, Salud y Desarrollo	Resuelto 296 de 9 de julio de 1998
Programa Mujer y Género	Ley Nº 41 del 1 de julio de 1998
Oficina de la Mujer del Instituto Nacional para la Formación Profesional	Resolución Legal CN-04-98
Dirección de Organismos y Conferencias Internacionales	Oficina de Asuntos Internacionales de las Mujeres

FUENTE: UNIVERSIDAD DE PANAMA. INSTITUTO DE LA MUJER. 1999

D. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO:

Los diferentes enfoques o estrategias de desarrollo que se han implementado a nivel internacional han abordado, evaluado y ubicado de diversas formas lo referente a la posición social, económica y política de las mujeres en relación a los varones.

El concepto de **Desarrollo** se entiende como el "proceso de transformación o superación capaz de potenciar las capacidades tanto nacionales como individuales. Por eso es mas que incremento del Producto Interno Bruto y la satisfacción de las preferencias existentes; implica una reducción de las restricciones y una ampliación de lo que es factible hacer; un incremento en la autonomía; un proceso de potenciamiento. (**ELSON, Diane**, en El Género en la Planificación del Desarrollo, UCA, 1994, pag. 9).

La Organización de Naciones Unidas define el Desarrollo Humano como el proceso de ampliación de las opciones de la gente-no solo opciones entre distintos detergentes, canales de televisión o modelos de automóvil, sino las opciones que se crean con la exposición de la capacidad humana y su funcionamiento- lo que la gente hace y puede hacer en su vida.

El Desarrollo Humano es mucho mas que simplemente lograr las capacidades, es también el proceso de procurarles de manera equitativa, participativo, productiva y sostenible. La idea básica y fundamental del Desarrollo Humano es enriquecer la vida y las libertades de la gente, promoviendo la libertad, el bienestar y la desigualdad de los individuos en todas las sociedades.

El Desarrollo Humano abarca todos los aspectos de la vida humana, para todas las personas. Supera el simple desarrollo económico; hace hincapié en la necesidad de poner a la gente, sus necesidades, aspiraciones y capacidad en el centro del esfuerzo del desarrollo. Todo ello se da en el marco de la necesidad de afirmar la no tolerancia de los prejuicios, la discriminación de toda índole, a saber de clase, genero, raza, nacionalidad, religión, comunidad o generación.

D.1. LA TEORIA DE GÉNERO:

Es muy común confundir el concepto de género con el de sexo. Es por ello que es de suma importancia establecer la diferencia entre ambas, de cara a clarificar dudas y errores.

La **Teoría o Sistema de Género** se define como el estudio de las construcciones socioculturales que se fundamentan sobre la diferencia

sexual. En consecuencia y como construcción social el género es temporal, contextual, subjetiva y opuesta al sexo, que es natural, biológico, anatómico, fisiológico y objetivo.

Se reconoce en los estudios de Gayle Rubin, publicados en 1975 bajo el titulo de "El Trafico de las Mujeres: notas sobre la economía Política del Sexo", como la expresión de una larga búsqueda conceptual y política del movimiento feminista y la expresión de la necesidad de las mujeres de emitir teoría sobre ellas mismas, emanadas de ellas mismas. (**Ungo,** U. Del Feminismo al Enfoque de Genero. 1993)

Para Marcela Lagarde la Perspectiva de Género es un efecto del feminismo en el campo del conocimiento. Se estructura a partir de la ética y conduce a una filosofía post-humanista, por su crítica de la concepción androcéntrica de la humanidad.

La Perspectiva de Género tiene como uno de sus fines contribuir a la construcción social de una nueva configuración a partir del reexamen de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde y con las mujeres.

La Teoría Sexo Género es un aporte para la medición de las relaciones varón y mujer en la sociedad; un instrumento teorico que permite visibilizar las relaciones entre mujeres y varones.

La Perspectiva o Enfoque de Género reconoce la existencia de mujeres y varones como elementos esenciales para la construcción de la diversidad y la democracia. Parte de tomar en cuenta las diferencias entre sexo y género para analizar la realidad social en general, de una

comunidad en particular, el impacto de un proyecto, de un plan y demás.

Otro elemento que es importante mencionar lo constituye el hecho de que las identidades de género se construyen en espacios sociales diferenciados. Una constante estructural lo constituyen los planos o ámbitos privados y públicos. Es notorio que en los diversos momentos o épocas de la historia las actividades mas valoradas, las que tienen mayor prestigio, las que convocan generalmente los espacios públicos son realizados por los varones en prácticamente todas las sociedades conocidas. Por el contrario las actividades de carácter complementarios, secundario, las menos valoradas o simplemente de difícil visibilidad, frecuentemente por estar realizadas desde el espacio privado, son realizadas por mujeres. Como se sabe, además, suele suceder que cuando una actividad tiende a hacerse pública o socialmente valorada progresivamente se masculiniza y se hace reconocer (**Amorós**, 1990).

D.1.1. CONCEPTOS SEXO Y GÉNERO:

Para introducirnos en la Teoría de Género, es de vital importancia separar y definir los conceptos sexo y género.

El sexo "se entiende como una diferenciación biológica que existe entre un hombre o una mujer. Es una diferencia visible, fácilmente determinable. Es una diferencia con la cual nacemos". (Ferro Calabrese). "Son las características físicas, biológicas, anatómicas y fisiológicas de los seres humanos, que los define como

macho o hembra. Se reconoce a partir de los datos corporales genitales; el sexo es una construcción natural con la que se nace. (**Chen**, 1999). Concluyamos entonces que el sexo es naturalmente biológico, universal e inmutable.

Se antepone al anterior el concepto **Género** que "está constituido por el conjunto de características sociales atribuidas a una persona, según su sexo. El género es pues la identidad asignada o adquirida por razón del sexo" . (Ferro Calabrese). Es el conjunto de características, roles, actitudes y valores sociales, culturales, políticos, sicológicos, jurídicos y económicos asignadas a las personas en forma diferenciada de acuerdo al sexo. (**Chen**, 1999).

Para De Barbieri, el género corresponde al conjunto de prácticas, representaciones, normas y valores que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatomo-fisiológica (**De Barbieri**, 1991). Por ser una construcción social, el género no es algo inmutable sino que sufre modificaciones conjuntamente con los cambios históricos, culturales y de organización social (Rico, 1993).

Históricamente las diversas sociedades han establecido para cada uno de los sexos una serie de comportamientos y atributos, actitudes y aptitudes, roles, tareas y funciones que constituyen el marco al que debe adecuarse las prácticas de cada sexo.. A partir de ello, el género hace referencia a las características sociales que

define una sociedad determinada para normar lo que se espera de cada uno de los sexos, lo cual da lugar a lo que definimos como lo femenino y lo masculino o sea los roles de género. La sociedad ha predefinido a la existencia de la persona lo que ella considera apropiado para varones y mujeres, por medio de la imposición de modelos de comportamiento.

Algunos estudios entienden el **Sistema de Género** como producto de una estructura histórico-cultural jerarquizada que coloca a la mujer en una posición de inferioridad respecto al varón. Como todo sistema, se caracteriza por su capacidad de readecuarse para asegurar su manutención y conservar el control (**De Barbieri**, 1991). De manera que, la discriminación por género se expresa en distintas formas, dependiendo de la sociedad y el momento histórico. Sin embargo es posible identificar alguna área principal en que se manifiesta como lo es: **la División Sexual del Trabajo** y por ende, la asignación exclusiva de la responsabilidad de las hijas e hijos y del trabajo doméstico a las mujeres; el acceso desigual de hombres y mujeres a los recursos productivos y la exclusión de las mujeres de las instancias de toma de decisiones y de distribución del poder (**Cañas Lo Giudice**, 1993).

El proceso de socialización constituye el aliado perfecto para la transmisión de los valores marcos que la sociedad previamente ha definido. Es por medio de este proceso que niños y niñas reciben

de las generaciones anteriores una serie de mensajes verbales y no verbales, de ejemplos, códigos sociales, normas, rituales y tradiciones diferenciados para cada género, que aunados a un sistema de premios y castigos construyen la identidad de género por la sociedad establecida. "Es una tarea larga, lenta pero muy efectiva porque se inicia en la familia, sigue en la educación formal, se justifica (mejor dicho, se intenta justificar) en las iglesias por medio de normas religiosas mal aplicadas; se acentúa constantemente en los medios de comunicación social: la radio, los periódicos, las revistas, la televisión (Ferro Calabrese).

La definición social de género da lugar a la existencia de los **roles de género**, es decir el conjunto de papeles y funciones, trabajos y responsabilidades, actividades y tareas que se asignan a cada género.

Caroline Moser, aporta al Análisis de Genero la identificación de los roles de genero.

Plantea que en la mayoría de los hogares de bajos ingresos, aunque no solamente en ellos, la mujer realiza tanto el Trabajo Reproductivo como el Productivo, y en ocasiones Trabajo Comunitario.

El **Trabajo Reproductivo** comprende las actividades necesarias para el mantenimiento y reproducción de la especie humana (que va desde la reproducción biológica por medio de la

maternidad, hasta la reproducción social. Se evidencia por medio de la crianza de los hijos e hijas, cuidado de todos los miembros de la familia, de las personas ancianas y minusválidas, así como la manutención y organización del hogar.

El **Trabajo Productivo** es aquel que tiene valor de cambio, es decir que genera ingresos, los cuales pueden adoptar las formas de salario o bien ser generados del desarrollo de una actividad comercial por cuenta propia. La mujer es considerada generadora secundaria de ingresos a no ser que sea la que dirige el hogar. Muchas veces estas actividades reproductivas se llevan a cabo en el sector informal de la economía.

Además, las mujeres se involucran en **Trabajos de Gestión Comunal** para el logro de abastecimiento de servicios y productos de consumo colectivo, en contextos tanto urbanos como rurales, con el fin de organizar el vecindario para el abastecimiento de servicios y productos de consumo colectivo.

Habitualmente el Trabajo Reproductivo y el de Gestión Comunal no son valorizados ni renumerados y resultan invisibles para las personas que planifican las políticas públicas. La desconsideración de ese **Triple Rol** (Reproductivo, Productivo y Comunal) de la mujer puede hacer ineficientes o contraproducentes los esfuerzos para mejorar la situación de la mujer y también pueden influir en el fracaso de las Políticas de Desarrollo. Esto es

precisamente lo que ha ocurrido hasta ahora.

Las Actividades Productivas están constituidas por aquellos trabajos cuyo resultado son bienes y servicios destinados a la venta y consumo en el mercado. (Mones, 1993). Encuentra en la agricultura, la pesca, el empleo y el autoempleo algunas de sus expresiones. Generalmente es remunerado o bien genera ingresos. Es importante señalar que pese a que varones y mujeres participan de las actividades productivas, en mayor parte sus funciones y responsabilidades son diferentes, de acuerdo a la división de género del trabajo. Muchas veces el trabajo productivo de las mujeres es menos visible y menos valorado que el de los hombres (**Género**. Pomocion de Igualdad de Oportunidades)

Las Actividades Reproductivas se refieren a las actividades que proveen y generan bienes y servicios que no se orientan al mercado, sino al consumo familiar y/o de la comunidad. (**Mones**, 1993). Es fundamental para la sobrevivencia humana, sin embargo rara vez es considerado "como trabajo real". En las comunidades pobres, la mayor parte del trabajo reproductivo requiere trabajo manual intensivo y consume mucho tiempo. Casi siempre es responsabilidad de las mujeres y las niñas.

Las Actividades Comunitarias: abarca la organización colectiva de eventos y servicios sociales: ceremonias y celebraciones, actividades para mejorar la comunidad, participación

en grupos y organizaciones política locales, entre otras. Este tipo de trabajo rara vez es considerado en el análisis económico de las comunidades. Sin embargo, incluye la dedicación de un tiempo voluntario considerable, es importante para el desarrollo espiritual y cultural de las comunidades y un vehículo para la organización y autodeterminación comunal. Hombres y mujeres participan en las actividades comunales, aunque la división de género del trabajo también es predominante.

Mujeres, varones, niños y niñas participan en estas tres áreas de trabajo. Sin embargo, muchas sociedades las mujeres se encargan de casi todo el trabajo reproductivo y de buena parte del trabajo productivo. Cualquier intervención en un área afectará a las otras. La carga de trabajo de las mujeres, les puede impedir participar en los proyectos de desarrollo. Cuando participan, el tiempo extra que dedican a cultivar, producir, a la capacitación o a las reuniones, significa menos tiempo para otras tareas, como el cuidado de los hijos o la preparación de alimentos.

BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE PANAMA

D.1.2. NECESIDADES PRÁCTICAS Y NECESIDADES ESTRATÉGICAS DE GÉNERO:

Esta clasificación alude al examen de los objetivos del enfoque de género, es decir a lo que se busca lograr con la implementación de determinada política o programa en la vida de las mujeres.

El Enfoque Género en Desarrollo considera útil que las personas que planifican distingan entre las Necesidades Prácticas e Intereses Estratégicos de Género.

Las Necesidades Prácticas de Género se dirigen a modificar la situación o calidad de vida de las mujeres, a partir de sus requerimientos inmediatos, en relación a su rol reproductivo, tales como acceso a jardines de infantes, a vivienda, facilidades de salud, actividades de generación de ingresos. Se relacionan a situaciones no satisfechas como lo son el agua potable, la vivienda y que no son de urgente cumplimiento solo a las mujeres.

Los Intereses Estratégicos de Género se refieren a los aspectos esenciales que definen la subordinación y discriminación de la mujer. La atención a estos intereses se centra en promover las relaciones entre géneros sobre bases más igualitarias tales como "la eliminación de la división sexual del trabajo, la abolición de formas institucionalizadas de discriminación como el derecho a la tenencia de la tierra o propiedades para el acceso al crédito; el

establecimiento de una igualdad política y la adopción de medidas adecuadas contra la violencia y el control masculino sobre la mujer" (Cañas y Lo Giudice).

Es importante que las personas que planifiquen sean capaces de distinguir y complementar las acciones que mejoran las condiciones habitacionales, nutricionales, de salud de las mujeres y las que persiguen la eliminación de la discriminación por razones de género. Para esto se requiere que ambas líneas no sean vistas como excluyentes entre sí, ni como parte de un proceso sucesivo, sino que se articulen de modo de impulsar cambios tanto en las condiciones objetivas de las mujeres como en las relaciones de género que las mantienen marginadas (Rico, 1993).

Las **Necesidades Prácticas de Género,** entendidas como lo requerimientos de los varones y de las mujeres, partiendo de lo que la sociedad espera de cada uno de los géneros. Las Necesidades Prácticas de Género son aquellos que tienen por objeto el logro de cambios en las condiciones materiales de vida y así facilitar el cumplimiento de los roles subordinados, tradicionalmente asignados a las mujeres en la sociedad. Entre sus expresiones mas típicas podemos mencionar el acceso a electricidad, a servicios de salud, agua potable y al empleo. En este sentido estas son fácil de observar y de cuantificar. Corresponden a la satisfacción de necesidades que son externas a las personas y por ende pueden

ser dádivas o bien otorgados por terceras personas.

Las **Necesidades Estratégicas de Género** son aquellas que tienen por objetivo el logro de cambios en las relaciones de desigualdad por razón del género, es decir entre varones y mujeres. Pasan por el prisma cultural y en este sentido tienen una base contextual. Apuntan hacia la división sexual del trabajo, así como el poder y control sobre los recursos, es decir que su base es profundamente estructural, es `por ello que solo se logran con la participación activa de las personas. Los principales aspectos sobre los que apunta están los derechos legales, la violencia doméstica y en general, la igualdad salarial, entre otros, es decir que el logro de las necesidades estratégicas de género trae implícito una mayor equidad entre los géneros.

La asignación y distribución de funciones y tareas a varones y mujeres en una determinada sociedad se refleja de manera directa en los trabajos y actividades a que estos están llamados a realizar. En la división del trabajo por género podemos distinguir las actividades productivas, las actividades reproductivas y las actividades comunitarias.

Lo específico de la teoría de género es su perspectiva de amplitud, es decir, la necesidad de entender la identidad de género tanto de hombres como de mujeres, y lo distintos planos en que estos se relacionan, durante el desarrollo vital de ambos. Es por

eso, que una verdadera teoría de género no puede desarrollarse de forma consistente sin avanzar en el estudio del rol de género de los hombres (**De Barbieri**, 1990).

Condición y Posición de la Mujer:

El sistema de género nos permite adentramos en una serie de aspectos de suma importancia para el analisis de la situación de la mujer como lo son la Condición de Vida y la Posición de Vida, Ambas estrechamente relacionadas con las Necesidades Practicas y estratégicas de la población. .

Constituyen dos categorías de consideración fundamental y nos permitan analizar hacia que campo de la vida de las mujeres se orienta un determinado proyecto.

La Condición alude al estado material de mujeres y hombres, de acuerdo al nivel de satisfacción de las necesidades básicas como lo son alimentación, salud, vivienda, educación, acceso a servicios básicos y demás es decir la respuesta a la satisfacción de las Necesidades Practicas.

Hace referencia a la situación práctica en que se desenvuelve la vida de las mujeres y varones. Generalmente ésta se encuentra en desventaja con relación a los varones: son mas pobres, con mayor carga de trabajo, menor acceso a los servicios de salud y por ende su condición de salud es deficiente.

La Posición: hace referencia a la comparación de dónde se

ubican socioeconómicamente los géneros, es decir varones y mujeres con relación al acceso a las instancias de poder, tales como las de toma de decisiones y a las posibilidades de autodeterminación económica, social y política. La Posición de vida alude además al ejercicio de los derechos civiles y políticos como ciudadano o ciudadana.

Examina a los mecanismos sociales, políticos, económicos y culturales que mantienen y facilitan la relación vertical- jerárquica entre varones y mujeres. La Posición hace referencias a las demandas que se expresan o son punto de lanza al abordar las Necesidades estratégicas de Genero.

Otros elementos importantes de mencionar al abordar lo referente al Enfoque de Genero es lo referente a identidad y papel de genero.

La **identidad de género** alude sin lugar a dudas al modo en que el ser hombre o mujer viene prescrito socialmente por la combinación de rol y status atribuidos a cada uno en función de su sexo y que es internalizado gradualmente por medio de la socialización, la educación y lo permitido o no en cada sociedad. Las identidades y roles asignados a uno de los sexos son complementarios e interdependientes con las asignadas al otro sexo. Es así como suelen atribuirse características contrapuestas, como por ejemplo, dependencia a las mujeres e independencia en

los hombres (**Rico**, 1993).

Las relaciones de género son experimentadas de modos diversos al interior de una misma sociedad. Esto se debe, por una parte, a la superposición de formas tradicionales y alternativas de concebir el papel de hombres y mujeres en la sociedad y las relaciones entre ambos. Por otra parte, hay variaciones de acuerdo a una serie de otras condicionantes, tales como pertenencia étnica, clase y edad, lo que configura situaciones y problemas específicos. (**Rico**, 1993).

Podemos reafirmar entonces que la Teoría de Género está compuesto por un amplio espectro de categorías, hipótesis, interpretaciones y conocimientos relativos al conjunto de fenómenos históricos construidos entorno al sexo.

Su uso se ubica en 1955, cuando **John Meneg** propuso el uso de **"papel de género"** como un término para describir el conjunto de conductas atribuidas a los hombres y a las mujeres. Posteriormente se le atribuye a **Robert Stoller** el establecer la diferencia conceptual entre Sexo y Género basado en sus investigaciones.

D.1.3. CONCEPTO DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR:

Para la Organización de Naciones Unidas la violencia se define "como todo acto, omisión, conducta dominante o amenaza,

que tenga o pueda tener como resultado el daño físico, sexual o sicológico de la mujer". (ONU, 1991).

La Representación de la República de Panamá de la **ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD** define la **Violencia Intrafamiliar** como toda acción u omisión cometido por algún(a) miembro(a) de la familia en relación de poder, sin importar el espacio físico donde ocurra, que perjudique el bienestar, la integridad física, sicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro(a) miembro(a) de la familia. (1998).

La violencia intrafamiliar encuentra en las mujeres y niñas sus mas claros rostros. "La violencia contra las mujeres, basada en el sexo, traspasa todos los límites culturales, religiosos y regionales y constituye un importante problema en todos los países en que se la ha estudiado. Adopta muchas formas, pero los estudios y las técnicas de medición aún no se han desarrollado lo suficiente." (Situación de la Mujer en el Mundo, 1995). De ahí que la violencia originada de un esposo o compañero constituye hoy por hoy la forma mas frecuente de violencia contra las mujeres. Tiene su raíz en las relaciones de poder históricamente desiguales entre los miembros de las familias, específicamente, entre los sexos. "La violencia contra la mujer en la familia y en la sociedad es generalizada y traspasa el nivel de ingresos y la clase social y cultural" (ONU 1991).

Estudios realizados sobre esta temática han reflejado que entre 17 y 38% de las mujeres han experimentado agresión física de parte de su compañero u esposo, llegando en algunas latitudes hasta el 60% de estas.

En la publicación de los resultados de "**LA RUTA CRÍTICA QUE SIGUEN LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**", acotan las investigadoras que el Concepto de Violencia Intrafamiliar supera al de Violencia Doméstica, ya que este hace referencia al espacio físico donde ocurre el acontecimiento violento. Violencia Intrafamiliar hace referencia al ámbito relacional en que se constituye la violencia mas allá del espacio físico donde ocurre.

En el Capitulo IV abordaremos otros aspectos relativos la concepto de violencia y que ampliaran el mismo.

D.2. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

El desarrollo se vincula estrechamente con la economía, aunque el enfoque emergente opta por reconocerle un carácter mas amplio, a las demás dimensiones de la vida en sociedad. Este nuevo enfoque debe superar las limitaciones de lo meramente económico y entrar a valorar también indicadores sociales entre los que se encuentran esperanza de vida, mortalidad infantil, matrícula escolar, distribución del ingreso entre otros.

D.2.1. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO QUE NO INCORPORAN EL ENFOQUE DE GÉNERO

Griffin (En EL GÉNERO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. UCA. En ELSON, Diane. Asuntos de Género en las Estrategias de Desarrollo. Pag. 9) identifica los siguientes enfoques:

D.2.1.1. ESTRATEGIA MONETARISTA: como política busca el aumento de la eficacia del mercado. Desarrolla medidas de combate a la inflación, de reducción del papel del Estado e incremento de la participación del sector privado.

D.2.1.2 ESTRATEGIA ECONOMÍA ABIERTA: el Estado tiene un papel mas activo que el que tiene en el enfoque anterior. Centra la fuerza en el comercio exterior y desarrolla una política bastante neutral. Su prioridad está en el logro de la eficiencia de los recursos, promoviendo la especialización, según las ventajas comparativas y la presión de la competencia internacional.

D.2.1.3. ESTRATEGIA INDUSTRIALIZACIÓN: el centro de este enfoque es la industria. Sustenta que el desarrollo es una expresión de los altos niveles de inversión. Permite tanto lo forma de economía abierta enfocada hacia las exportaciones, con la asignación de subsidios para promover la exportación. como el mercado interno, es decir para sustituir importaciones.

D.2.1.4. ESTRATEGIA DE LA REVOLUCIÓN VERDE: su centro o prioridad es la agricultura, especialmente la producción de granos

básicos. El motor del crecimiento es la nueva tecnología, con poco cambio institucional. Cambios en la tenencia y redistribución de la tierra, aunado a la movilización y participación de la población rural. Su impacto debe expresarse en la disminución de la pobreza, incremento económico y mejor distribución de los alimentos.

D.2.1.5. ESTRATEGIA REDISTRIBUTIVA: Pone énfasis en la necesidad de redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de la generación de empleo, transferencias de ingresos y de activos. Para el logro de sus metas la intervención del Estado es esencial.

D.2.1.6. ESTRATEGIAS SOCIALISTAS: El Estado es su mayor fuerza, la propiedad privada prácticamente no tiene relevancia ni importancia. La asignación de recursos es centralizada.

Además de éstas, que son las mas significativas, se mencionan también la Estrategia del Ajuste Estructural, (la cual es una combinación de la Monetarista y la Estrategia de Economía abierta) y la Estrategia Socialista como una combinación de la estrategia monetarista y la estrategia de economía abierta con la estrategia socialista.

D.2.2. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO QUE INCORPORAN EL ENFOQUE DE GÉNERO:

La relación género-desarrollo surge en el marco de la sistematización del abordaje de las acciones y estrategias que tanto

a nivel nacional como internacional se han asumido por un lado por los diversos países así como por los organismos internacionales de cara a lograr el incremento en la participación activa de las mujeres en el desarrollo socioeconómico de los pueblos.

Estudios en la materia han señalado seis enfoques que correspondientemente a un período histórico específico han servido de marco para la definición de Políticas Públicas. Estas son:

D.2.2.1. El Enfoque de Bienestar: surge en la época de los años cincuenta, en el marco de un modelo de desarrollo fundamentado en el crecimiento económico y en la modernización. Basa el necesario desarrollo de los países en el impulso de los sectores agrícola e industrial. La ayuda para el bienestar de la familia se dirigía a los grupos identificados como vulnerables entre los cuales se encontraban las mujeres. Se visibiliza por medio de acciones asistenciales como por ejemplo la entrega de bienes y la creación de centros de madres (Mosser, 1992).

Para el Enfoque del Bienestar las mujeres son receptoras pasivas del desarrollo ya que la maternidad y la crianza de las niñas y los niños son los roles mas importantes de las mujeres en la sociedad y por ende en el desarrollo. (**Mosser** 1992; **Cañas y Lo Giudice**, 1993). El Enfoque de Bienestar en términos generales refuerza los roles tradicionales de la mujer (rol reproductivo) y estimula la dependencia y el paternalismo, manteniendo la

discriminación.

D.2.2.2. Enfoque de la Igualdad: En Enfoque de la Igualdad, conjuntamente con el de Antipobreza y de la Eficiencia, surgen en las décadas de los años 70's-80's y son diversas expresiones de la concepción de **Mujeres en el Desarrollo (MED).** Parte del supuesto de que las estrategias económicas tienen impacto negativo sobre la mujer, y plantea la necesidad de que la mujer logre independencia económica para llegar a una igualdad de estatus respecto al varón. Este enfoque generó resistencia en los gobiernos de la región y en las agencias de desarrollo, por lo cual su aplicación se vio limitada. Sin embargo, tuvo éxito en promover el proceso de reformas legales y el mejoramiento del estatus jurídico de la mujer (**Mosser**, 1992).

D.2.2.3. Enfoque Antipobreza: es la segunda expresión de la visión global Mujeres en el Desarrollo. Plantea que la desigualdad económica entre hombres y mujeres no está ligada a la subordinación, sino a la pobreza. Enfatiza la necesidad de reducir la desigualdad de ingresos más que la desigualdad entre géneros. Parte de la constatación de que las mujeres, son las "más pobres entre los pobres". El origen de la pobreza en las mujeres y su desigualdad con respecto a los hombres se atribuye a su falta de acceso a la propiedad privada y a la discriminación sexual en el mercado laboral. Se plantea que las mujeres pueden jugar un papel crucial en el objetivo de paliar la pobreza, por medio del desempeño

de actividades productivas. Como enfoque se le hacen dos grandes críticas, a saber. En primer lugar el de promover actividades tradicionalmente definidas como femeninas (la costura), sin buscar introducirlas en nuevas áreas de trabajo. En segundo lugar, el carácter básicamente asistencial de los proyectos sin impulsar cambios en la rígida división del trabajo por género. Otra de las críticas es que el desempeño en estas actividades productivas significa una sobrecarga de la jornada diaria femenina y el trabajo de la mujer era considerado como secundario en comparación con el masculino (**Mosser**, 1992; **Cañas y Lo Giudice**, 1993).

D.2.2.4. Enfoque de la Eficiencia: es la última expresión de la visión integral MED y surge en los años ochenta. Este enfoque surge en el marco de una profunda crisis económica mundial. Parte del supuesto de que una mayor participación económica de las mujeres produciría automáticamente una mayor eficiencia y equidad. Se asumía que los recortes en el gasto social en salud, educación y alimentación son amortiguados por la elasticidad del trabajo femenino para aumentar la autoproducción de alimentos, la asistencia a las personas enfermas de la familia, el cuidado de las niñas y niños; los cambios en los hábitos de compra y en los patrones de consumo.

D.2.2.5. El Enfoque Mujeres en el Desarrollo-MED se concibe como la fusión de los tres enfoques antecedentes, que

emergen a partir de la década de los años setenta que ya hemos presentados: el Enfoque de la Igualdad, el Enfoque Antipobreza y el Enfoque de la Eficiencia. Para este momento el modelo de desarrollo imperante se basaba en el crecimiento económico por medio de políticas de erradicación de la pobreza, la redistribución del ingreso y la atención a las necesidades básicas. Enfatiza el rol productivo de la mujer, hasta ese momento subutilizado. Es el momento de la gran dotación de recursos al alcance y beneficio de las mujeres para que estas logren incorporarse a la producción y ser agentes del desarrollo (**Mosser**, 1992; **Cañas y Lo Giudice**, 1993: Rico, 1993).

D.2.2.6. Enfoque Género en el Desarrollo-GED: coincide con el reconocimiento de las limitaciones de enfocar en forma aislada a las mujeres. La consideración del género en el diseño e implementación de proyectos y programas, ha significado introducir modificaciones en la forma de entender el desarrollo y la relación que éste tiene con las mujeres. Se asume que por la asignación de roles distintos y con desigual valoración, los hombres y las mujeres tienen problemas y necesidades diferentes, que no deben ser homologadas al momento de plantear programas de desarrollo. Por tanto se insiste en considerar los efectos e impactos diferenciales y desiguales por género de las políticas y estrategias de desarrollo. Rompe con el esquema tradicional de familia y afirma que el modelo

tradicional de familia ha mostrado limitaciones importantes.

Las Políticas Públicas constituyen una manifestación del interés, prioridades y sentir de los Estados. Por medio de ellos es posible reconocer el estilo de gobierno imperante y los asuntos que para estos, merecen su tratamiento o abordaje.

La búsqueda y el logro de objetivos nobles, tales como el bien común y la pacífica convivencia, han de ser abordados por loes Estados y expresados por medio de Políticas Públicas, como forma de alcanzar el desarrollo.

Todo ello fue necesario, ir evolucionando de manera consona con el devenir de las tendencias.

CAPITULO III

EL MOVIMIENTO DE MUJERES

Y

POLÍTICAS PÚBLICAS EN PANAMÁ

La incorporación de la Ley Nº 27 de junio de 1995 al ordenamiento jurídico de la República de Panamá, se da como el fruto de una reflexión profunda a lo interno del movimiento de mujeres que logra visibilizar en el seno de la sociedad panameña la existencia de un conjunto de situaciones definidas como violencia intrafamiliar y la ausencia de un marco legal que responda a esta realidad.

Analizar la realidad utilizando como marco de referencia el enfoque de género permitió visibilizar el problema tanto a nivel local como nacional y vincular el mismo a nivel internacional.

Elevar la realidad de la violencia contra la mujer a nivel de ley se enmarca en el proceso de asumir la reflexión sobre género que por años vimos liderizando el movimiento de mujeres.

La necesidad de una ley visualiza el paso de lo práctico a lo estratégico tal como se desprende de la teoría sexo-género.

A. LA INCORPORACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES EN LA AGENDA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES:

A.1. LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

ANTECEDENTES:

Al momento de su constitución en 1945, la realidad mostraba que solo 30 de los 51 Estados Miembros de Naciones Unidas otorgaban el derecho al voto a la mujer y la posibilidad de que esta accesará a puestos públicos.

"Durante los tres primeros decenios, la labor de las Naciones unidas

en beneficio de la mujer se centró ante todo en la codificación de los derechos jurídicos y civiles de la mujer, y la reunión de datos sobre la condición jurídica y social de la mujer en todo el mundo. Con el correr del tiempo, sin embargo, se hizo cada vez más evidente que las leyes, en sí y de por si mismas, no bastaban para garantizar la igualdad de derechos de la mujer."(ONU, MUJERES 2000).

La Organización de las Naciones Unidas, en el marco de la conmemoración del Año Internacional de la Mujer en 1975 señaló en su documento marco sobre la realidad de la mujer en el mundo que "los platos de la balanza de la equidad mundial están desequilibrados. El que corresponde a la mujer está sobrecargado de responsabilidad, mientras que el del hombre contiene un exceso de poder. Una ventaja atrae a la otra, de modo que hoy prácticamente toda la riqueza del mundo pertenece a los hombres y la mayor parte del trabajo deben realizarlo las mujeres" (ONU, 1975).

Como partes integrantes de la sociedad y basados en el principio de igualdad, se esperaría que las relaciones entre varones y mujeres se desarrollasen en el marco de una real equidad, sin embargo la realidad es que nuestros días transcurren en medio de situaciones, hechos y leyes que mantienen, justifican y legitiman la supremacía de un sexo sobre el otro.

A nivel internacional se ha reconocida como injusta la realidad de la mujer considerada como persona de segunda categoría por lo que los organismos internacionales han tomado acciones concretas con miras a

establecer un nuevo orden en esta materia.

Desde su constitución en abril de 1945, se advierte la preocupación de este organismo internacional de llamar la atención mundial hacia una realidad que de diversas formas y matices es aún notoria en la sociedad de nuestros días: la desigualdad entre varones y mujeres. En el preámbulo de su carta constitutiva señala "la urgente necesidad de lograr la igualdad entre hombres y mujeres". Los países miembros, al hacerse miembros del mencionado organismo y al suscribirse a su carta originaria de alguna manera reconocen el estado de desigualdad existente en sus respectivos países. Es claro que dicha desigualdad no es uniforme, sino que adopta diversos matices y connotaciones en las distintas culturas. Las relaciones de género son experimentadas de modos diversos al interior de una misma sociedad. Esto se debe, por una parte, a la superposición de formas tradicionales y alternativas de concebir el poder de hombres y mujeres en la sociedad y las relaciones entre ambos. Por otra parte, hay variaciones de acuerdo a una serie de otras condicionantes, tales como pertenencia étnica, clase y edad, lo que configura situaciones y problemas específicos (Rico, 1993).

En 1948, tres años después de su constitución, la Organización de Naciones Unidas proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresando en el párrafo 5 que "los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona y en la igualdad de

derechos de hombres y mujeres; se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto mas amplio de libertad" y en su artículo primero señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están de razón y conciencia deben comportarse fraternalmente los unos con los otros." (Artículo 1 de a Declaración Universal de Derechos Humanos).

El Artículo 2 del citado documento plantea la desigualdad tradicional que se ha dado en razón del sexo de la persona. La historia de la humanidad registra diversos acontecimientos universalmente reconocidos como hechos de subordinación. Sin embargo las distinciones basadas en el sexo de la persona han ubicado a la mujer en una condición de doble subordinación y discriminación.

La Dra. Aura Emérita Guerra de Villalaz en la nota introductoria de su obra "LA MUJER Y LA LUCHA POR SUS DERECHOS" (1985) expresa que "desde las aulas de la escuela elemental comencé a palpar la discriminación que se registra en nuestro medio entre las personas que proceden de las áreas rurales, con la gente de la ciudad, entre pobres y ricos, entre arrogantes y humildes, entre los que tienen una educación completa y entre los semianalfabetas de todas las disciplinas, artes y oficios; entre hombres y mujeres.

La Organización de Naciones Unidas en su afán de ver cristalizada su ideal de igualdad entre varones y mujeres ha creado diversos espacios

especializados para examinar la problemática de la situación de la mujer; se han creado comisiones de trabajo y promulgado cuerpos rectores, que aunque carentes de fuerza coercitiva, constituyen para los países miembros, especialmente quienes lo suscriben, elementos de base para las legislaciones internas de cada uno, lo que ha significado en muchos casos reformas a las leyes internas y la creación en cada Estado, de nuevas instancias que promuevan y favorezcan condiciones de mayor igualdad y menor discriminación para la mujer. Los convenios y declaraciones además constituyen puntos de apoyo para las acciones reivindicatorias de las mujeres, así como la propuesta e implementación de importantes Políticas Públicas.

Entre los aportes más sobresalientes de las Naciones Unidas al abordaje de la situación de la mujer podemos mencionar: La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 4 de 22 de mayo de 1980. Por otro lado la creación de instancias tales como La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

La Resolución sobre la Violencia en la Familia evidencia y reconoce que la violencia en la familia, especialmente la ejercida contra la mujer expresa niveles cada vez mas altos y generalizados. El mismo constituye un problema complejo y de vieja data, y que además, dada la seriedad y gravedad del mismo, debe recibir atención especial. El Consejo Económico y Social considera que los malos tratos infligidos alas mujeres

son males que entrañan abusos de poder y que los mismos constituyen una ofensa intolerable a la dignidad del ser humano y una severa acusación contra la pretensión de seres civilizados.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén Do Pará).

Un aporte fundamental de las Naciones Unidas en el proceso de búsqueda de equidad de Género lo constituye la Declaración del año 1975 como Año Internacional de la Mujer bajo el lema de **"IGUALDAD, DESARROLLO Y PAZ"**. Culminado el mismo se reconoce que la situación de la mujer en el mismo requiere atención especial, dotación de recursos de toda índole y profundización. De ahí que se dio inicio al Decenio de la Mujer.

Son cuatro las Conferencias Internacionales especializadas en el tema de la mujer que se han convocado y desarrollado a partir de 1975. El logro principal en conjunto de las mismas podría resumirse en el efecto que han provocado sobre la comunidad internacional que puesto su atención en la temática de la relación entre los géneros. "Las conferencias han unido a la comunidad internacional en apoyo de un conjunto de objetivos comunes con un plan de acción eficaz para el adelanto de la mujer en todas partes y en todas las esferas de la vida pública y privada." (ONU, 2000).

A.1.1. PRIMERA CONFERENCIA: sobre la Condición

Jurídica y Social de la Mujer tuvo lugar en México en 1975. El principal aporte de esta Conferencia fue el de lograr que la comunidad internacional prestara atención especial a la situación de la mujer en el mundo. El objetivo primordial de esta conferencia fue el de centrar la atención de la comunidad internacional hacia la necesidad de elaborar objetivos, estrategias y planes de acción de cara al adelanto de la mujer. Se definieron como objetivos:

a. La igualdad plena de géneros y la eliminación de la discriminación por motivos de género;

b. La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo;

c. Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

Esta Conferencia finalizó con la emisión de un Plan de Acción Mundial para lo que se declaró El decenio de la Mujer, a partir de 1975 hasta 1985. Las metas a corto plazo de esta Conferencia giraban en torno a acceso a recursos, como a la educación, oportunidad de empleo, participación política, acceso a servicios de salud, vivienda, nutrición y la planificación de familia.

Antes de finalizado el Decenio de la Mujer ya 127 países habían logrado alguna acción concreta en atención al adelanto de la mujer.

A nivel de Naciones Unidas se creo el **Instituto Internacional**

de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Ambos espacios especializados para la atención y desarrollo de asuntos de la mujer.

A.1.2. SEGUNDA CONFERENCIA: realizada en 1980 en Copenhague fue un espacio evaluativo de los primeros cinco años de trabajo del Decenio. En este período de cinco años se dio la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de la cual 165 Estados han ratificado. El 10 de diciembre de 1999 se abrió a la ratificación el Protocolo facultativo de la Convención, para la recepción de denuncias de discriminación por razón de sexo.

El programa de acción emanado de esta Conferencia giró en torno a los siguientes puntos:

a. falta de participación adecuada del hombre en el mejoramiento del papel de la mujer en la sociedad;

b. voluntad política insuficiente

c. falta de reconocimiento del valor de las contribuciones de la mujer en posiciones de adopción de decisiones;

d. insuficientes servicios para apoyar el papel de la mujer en la vida nacional, como cooperativas, guarderías infantiles y facilidades de crédito;

e. falta de recursos financieros necesarios en general;

f. falta de sensibilización entre las propias mujeres respecto de las oportunidades disponibles;

A.1.3. TERCERA CONFERENCIA: celebrada en Nairobi en 1985 permitió la evaluación del denominado Decenio de la Mujer y la promulgación de las Estrategias para el Adelanto de la Mujer. Esta Conferencia produjo el documento que contiene Las Estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer hasta el año 2000. Los aspectos que priorizan son:

a. Medidas constitucionales y judiciales

b. Igualdad en la participación social

c. Igualdad en la participación política y en la adopción de decisiones. Los temas prioritarios son: la salud, el empleo, la educación, y los servicios sociales hasta la industria, la ciencia, las comunicaciones y el medio ambiente.

"La Conferencia de Nairobi había introducido un enfoque mas amplio del adelanto de la mujer. Se reconocía ahora que la igualdad de la mujer, lejos de ser una cuestión aislada, abarcaba toda la esfera de la actividad humana. Por consiguiente, para lograr la metas y los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas par ala mujer era fundamental contar con la perspectiva y a participación activa de la mujer en todas las cuestiones, no solo en las cuestiones

relativas a la mujer.

A.1.4. CUARTA CONFERENCIA: realizada en Beijing en 1995 y que dio como resultado la Plataforma de Acción. Prioriza la necesidad de lograr que las mujeres se incorporen en los procesos de toma de decisiones. Además es urgente trasladar y centrar la atención de la mujer al concepto género, reconociendo que toda la estructura de la sociedad, y todas las relaciones entre los hombres y las mujeres en el interior de esa estructura, tenían que ser reevaluadas.

La Conferencia aprobó la Declaración y la Plataforma de Acción y se identificó once esferas de especial preocupación a saber:

1. La mujer y la pobreza
2. La educación y la capacitación de la mujer
3. La mujer y la salud
4. La violencia contra la mujer
5. LA mujer y los conflictos armados
6. La mujer y la economía
7. La participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones
8. Los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer
9. Los derechos humanos

10. La mujer y el medio ambiente

11. La niña.

"Al aprobar la Plataforma de Acción de Beijing los gobiernos se comprometían a incluir de manera efectiva la dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones. Esto significa de que antes que se adoptaran las decisiones o se ejecutaran los planes, se deberá hacer un análisis de sus efectos sobre los hombres y las mujeres, y de las necesidades de estos. Por ejemplo, en lugar de procurar que el sistema educativo existente fuera cada vez mas accesible a la mujer, la incorporación de una perspectiva de género requeriría una reconstrucción del sistema de manera que se aviniera por igual a las necesidades de los hombres y las mujeres.

La introducción de la incorporación de una perspectiva de género exigía que se examinara nuevamente la sociedad en su totalidad y su estructura básica de desigualdad. Por consiguiente, la atención no se centraba únicamente en la mujer y su condición jurídica y social, sino que se dirigía a reestructurar las instituciones y la adopción de decisiones políticas y económicas en la sociedad en su conjunto"(**ONU, MUJERES 2000,** pag. 5)

A.2. LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Por su parte la **O.E.A.** también hace su aporte a la reflexión sobre la

situación de la mujer en la sociedad. Como organismo supranacional nace a raíz del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Defensa y no Agresión. Se funda en 1948.

Dentro de su estructura organizativa corresponde a la **COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES** el desarrollo de las directrices hacia la mujer. Como organismo ha promovido amplias investigaciones y discusiones en torno a la realidad de la mujer, principalmente en América Latina. Sus aportes fundamentales de denuncia las constituyen la Convención Interamericano sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los derechos Civiles a la Mujer. Ambas Convenciones fueron aprobadas en la Novena Conferencia Internacional Americana y se fundamentan en la Resolución Nº XX de la VIII Conferencia Internacional Americana.

B. EL ROL DEL MOVIMIENTO ORGANIZADO DE MUJERES EN PANAMÁ EN EL PROCESO DE INTRODUCCIÓN DEL COMPONENTE GÉNERO EN LA AGENDA DEL ESTADO PANAMEÑO Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

La organización de las mujeres ha significado la fuerza impulsadora de grandes cambios sociales en nuestros países a través de la historia. Para efectos de la República de Panamá, la Dra. Urania Ungo establece la existencia de cuatro etapas en cuanto a la participación socioeconómica de las mujeres se refiere. La primera de estas transcurre entre la república naciente desde 1903

hasta 1923. Pese a que este período no cuenta con grandes fuentes documentales que sustenten la organización y participación de las mujeres, esta veintena de años nos deja como hechos sobresalientes la constitución de la Federación Obrera de la República de Panamá de 1921 y el Sindicato de Trabajadores en 1924. Ambos espacios contaron con la presencia y participación de las mujeres.

El segundo período comprendido entre los años de 1923 y 1944 fue de grandes innovaciones y repercusiones. La conformación del Partido Feminista en 1923 constituye un hito invaluable. Se crearon las Escuelas Femeninas y se concretizaron reformas a diversos cuerpos legales de nuestro país como lo fueron los Códigos Civil, Penal y Comercial. Ese período se cierra con la fundación de la UNIÓN NACIONAL FEMINISTA, bajo el liderazgo de la Dra. Clara González de Berinhger.

Señala la Dra. Ungo, que durante el período de 1944 a 1968 surgieron diversas organizaciones de mujeres y como consecuencia fue notoria la participación de la mujer en las luchas reivindicativas populares.

El año1968 constituye el inicio de un nuevo período o estado de participación de la mujer organizada. Esta cuarta etapa se vive en el marco del golpe militar de octubre de 1968 y transcurre hasta 1989. Los cambios políticos trajeron consigo cambios sociales. La existencia de una nueva Constitución Política que reorganiza el país a partir de la organización de las Juntas Locales, Juntas Comunales y demás abre el espacio para nuevas formas de participación y organización de las mujeres.

Surge el **FRENTE ÚNICO DE MUJERES CONTRA LA AGRESIÓN** conformado por la Federación Nacional de Servidores Públicos, la Organización de Mujeres Torrijistas, el Frente Femenino del Partido Revolucionario Democrático, el Frente Panameño Antimperialista, el Frente Reformista de Trabajadores de Panamá, el Comité Femenino de la Problemática de Colón, el Comité Nacional de la Soberanía y la Paz, la Juventud Popular Revolucionaria, la Unión Nacional de Mujeres de Panamá, Asociación de Mujeres de Panamá Este, el Partido del Pueblo, la Central Nacional de Trabajadores y sectores independientes. Como vena opositora surge la Unión de Mujeres Civilistas adscrita a la Coordinadora Civilista Nacional.

Además de lo aportado por la Dra. Urania Ungo, consideramos importante señalar el período correspondiente a la década de los 90's. La experiencia traumática de la agresión extranjera sobre nuestro país, pone una vez mas de manifiesto el grado de organización de la mujer panameña. Surge el Comité de Refugiados de Guerra de El Chorrillo, el Frente Femenino del Movimiento de Desempleados de Colón. Aunados a estos el surgimiento de gran número de Organizaciones no Gubernamentales coadyuvaron a dar visibilidad a la situación de la mujer.

A diferencia de los procesos y etapas anteriores en que muchas veces se invisibilizó, ignoró o diluyó la situación de la mujer por dar paso a las grandes necesidades nacionales.

B.1. ENCUENTROS NACIONALES DE LA MUJER DE 1992 Y 1993.

El Primer Encuentro de la Mujer Panameña se realizó en la Ciudad de Panamá del 15 al 17 de noviembre de 1991, bajo el lema "CONSTRUYENDO NUESTRA IDENTIDAD ROMPEMOS EL SILENCIO". Surge en el marco de la realización del Vº Encuentro Feminista de América Latina y El Caribe, realizado en Argentina en 1990. El mismo se concibe como un punto central y previo a la siguiente cita continental.

El equipo organizador plantea como objetivos del mismo "crear un espacio para compartir las experiencias de las mujeres organizadas de Panamá; actualizar información sobre el movimiento de mujeres en Panamá; a partir de una evaluación y revisión profunda, determinar urgencias y establecer prioridades de cara a fortalecer lo existente.

El evento fue convocado por la Coordinadora Nacional de la Mujer, la Unión Nacional de Mujeres Panameñas, Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA), El Programa de la Mujer del Centro de Estudios y Ación Social Panameño (CEASPA), el Centro de la Mujer Panameña (CEMP), el Centro de Promoción y Acción Social (CEPAS), la Cooperativa de Molas y Juventud Diuren, El Centro Pastoral de Mujeres contra el Maltrato (CEPAM) y el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP).

El mismo contó con la participación de mas de 100 mujeres representantes de sus diversas organizaciones de mujeres, siendo estas cerca de 30.

En un ambiente dinámico se desarrollaron diversos talleres con un sello indiscutible de género, a saber, Mujer y Salud, Mujer y Educación, Mujer y Medio Ambiente, Mujer y Violencia, Mujer y Feminismos. Mujer, Cultura y Etnias, Mujer y Legislación, Mujer y Poder, Mujer y Organización, Mujer y Trabajo, Mujer y Literatura.

El Taller de **MUJER Y VIOLENCIA** permitió a las participantas apropiarse de esta realidad y a la vez expresar sentimientos y demandas ante la misma. Denunciaron la violencia que experimentamos las mujeres en la familia, en el empleo, en el ordenamiento jurídico y en los medios masivos de comunicación. De igual manera resaltaron lo referente a los mitos, valores y costumbres que justifican la violencia contra la mujer. Denunciaron además como la educación formal es transmisora de estereotipos que afectan el desarrollo de la mujer, asignando a esta a los espacios privados o domésticos, en las ilustraciones y lenguaje de los textos, cantos y rondas, mientras que deja para el varón los espacios públicos. La discriminación laboral evidenciado en la diferencia de remuneraciones y las limitaciones de escalar a los niveles de toma de decisiones.

B.2 FORO NACIONAL MUJER Y DESARROLLO

Esta instancia surge en un momento de profunda crisis nacional y en el marco de una urgente organización y concertación entre los diversos sectores nacionales. Es por ello que se constituye como una instancia de

coordinación de organizaciones que tienen como objetivo principal el adelanto de las mujeres, sean éstas de origen gubernamental o bien de origen político partidista, de iglesias, universidades. En fin, de los demás estamentos que tienen especial preocupación e interés por la situación de las mujeres y su adelanto. Corresponde al Movimiento de Mujeres Organizadas demostrar su capacidad de constituirse en el sector nacional capaz de aglutinar en su seno un proyecto de verdadera concertación nacional. Tal como señalan Arce y Fukuda "Se acordó en este espacio sobre la necesidad de la acción coordinada y conjunta con propuestas de desarrollo, desde y para las mujeres" (1996). "En 1992, el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-Panamá) estudiaron la posibilidad de crear un espacio de concertación nacional para incidir en las Políticas de Desarrollo hacia la mujer de organismos gubernamentales y no gubernamentales" **(Arce y Fukuda, 1996).**

El **Foro Mujer y Desarrollo**, define como prioridad la capacitación para la elaboración de proyectos de desarrollo con perspectiva de género, con miras a romper paradigmas tradicionales y que impedían la puesta en práctica de las Políticas Públicas necesarias para impulsar cambios profundos en la sociedad. "Es fundamental incorporar la dimensión de género en los objetivos de los programas y proyectos dirigidos a la mujer, reconociendo los ejes básicos que explican la permanencia de su situación de subordinación social, tanto en la esfera

privada como pública, a través de su relación con el hombre"(1996).

Los principales aportes del Foro Mujer y Desarrollo apuntan en relación a la realización de un diagnóstico sobre la realidad y urgencias de la mujer en Panamá, el logro de la firma por los diversos partidos políticos del Compromiso Mujer y Desarrollo para incluir las propuestas del Plan en sus respectivos programas de gobierno, así como la inclusión del mismo en la agenda pública y de gobierno. El Foro logra a partir de una convocatoria amplia a todos los sectores de mujeres definir el **Plan Nacional de Acción Mujer y Desarrollo** desde y para la mujeres, constituyéndose en un espacio sólido el cual logra elevar a nivel de Políticas Públicas las necesidades de las mujeres.

La constitución del Foro Mujer y Desarrollo da lugar al surgimiento del Consejo Nacional de la Mujer y a la creación de la Dirección Nacional de la Mujer.

B.3. CORDINADORA DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA MUJER-CODIM (1991) surge como un espacio de intercambio de información y experiencias entre una diversidad de organizaciones que trabajan para el desarrollo integral de la mujer y la plena incorporación de ésta a los procesos de desarrollo. En el marco de los diversos trabajos que desarrollan las organizaciones integrantes de la coordinadora, se busca implementar acciones colectivas para fortalecer las mismas y sacar un mayor provecho a los recursos de cada una que

por lo general son muy reducidos. Su finalidad también incluye la necesidad de incidir de manera positiva en el diseño e incorporación de políticas públicas.

B.4. CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER: creado mediante Decreto Ejecutivo Nº 70 de 27 de julio de 1995. Se concibe como una entidad asesora y consultora de alto nivel. Su objetivo general gira en torno a recomendar al gobierno nacional políticas y acciones específicas para el adelanto de la condición femenina en el país.

El Consejo Nacional de la Mujer está conformado por representantes de:

a) Órgano Ejecutivo: Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia
b) Órgano Legislativo: Presidencia de la Comisión de Asuntos de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia;
c) Órgano Judicial: un(a) magistrado(a) del Tribunal Superior de Familia
d) Despacho de la Primera Dama:
e) Universidad de Panamá: Instituto de la Mujer
f) Foro Mujer y Desarrollo
g) Foro nacional de Mujeres de partidos Políticos
h) Coordinadora nacional de Mujeres Indígenas
i) Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de

la Mujer

j) Sector Sindical

k) Consejo de Rectores

Entre sus funciones podemos resaltar:

1. Formular y proponer políticas públicas en favor de la mujer y el acceso a recursos para su desarrollo
2. Recomendar al Órgano Ejecutivo las medidas que se consideren convenientes para el mejoramiento de la condición y posición de la mujer
3. Estudiar los problemas fundamentales que influyen en las políticas relacionadas con la mujer y proponer soluciones
4. Recomendar acciones tendientes a mejorar la coordinación entre las diversas instituciones, grupos y organismos nacionales e internacionales que promuevan el desarrollo de la mujer
5. Dar seguimiento y evaluar el logro de las políticas formuladas en favor de la mujer
6. Realizar las actividades de coordinación necesarias en materia de asuntos de la mujer y/o problemas fundamentales que les sean sometidos a su consideración.
7. Promover la Igualdad de oportunidades en Panamá, velando por el fiel cumplimiento de los convenios internacionales suscritos por el país en pro de la igualdad genérica, de modo particular la

Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley Nº 4 de 1981), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Belén Do Pará.

8. **Garantizar la puesta en ejecución del Plan de Acción Mujer y desarrollo, expresado como metas y acciones estratégicas de igualdad entre los géneros;**
9. **Velar por el cumplimiento de los compromisos contraídos por Panamá en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995);**
10. **Presentar a las instancias correspondientes, propuestas de leyes y proyectos para la promoción de la mujer;**
11. **Dar seguimiento y evaluar el logro de las políticas formuladas en favor de la mujer;**
12. **Realizar las actividades de coordinación necesarias en materia de asuntos de la Mujer y/o problemas fundamentales que les sean sometidos a su consideración;**
13. **Promover a través de las instancias correspondientes tanto nacionales como internacionales la consecución de recursos financieros para el apoyo al desarrollo de los programas de la mujer;**
14. **Asesorar los planes, programas y proyectos que en materia de Mujer se realicen en el ámbito nacional e internacional.**

B.5. DIRECCIÓN NACIONAL DE LA MUJER: creada por Decreto Presidencial Nº 77 del 30 de agosto de 1995. Constituye la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer.

Tiene asignada las siguientes funciones:

1. Promover la participación de las mujeres en el desarrollo económico, político y social del país, en condiciones de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres;
2. Gestar, desarrollar y ejecutar políticas públicas para la mujer, que faciliten la incorporación de la equidad de género en los planes nacionales de desarrollo;
3. Desarrollar programas y estudios, ofrecer servicios y efectuar cualquier actividad pertinente que permita la promoción de la mujer;
4. Coordinar con las oficinas o entidades que se creen en la Administración Pública para la promoción de la mujer;
5. Establecer relaciones y coordinar actividades con Instituciones Gubernamentales, que permitan intercambiar experiencias e información, así como realizar acciones que favorezcan la promoción de la mujer;
6. Desarrollar investigaciones y estudios que sustenten la elaboración de políticas con perspectiva de género, para la promoción de la mujer.

Tanto el Consejo Nacional de la Mujer, como la Dirección Nacional de la Mujer son expresiones de los Mecanismos Nacionales que para el Adelanto de la Mujer se han creado en Panamá. Tienen como misión común promover la equidad entre los géneros mediante la elevación y adelanto de la condición de las mujeres para lograr la igualdad entre mujeres y hombres y crear condiciones propicias al desarrollo humano y social, materializando el compromiso del Estado panameño con las mujeres y con el futuro.

B.6. CONVENIO PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN PANAMÁ: Se establece mediante el Convenio PAN B7-3010/95/100 como una expresión de las demandas de las mujeres y la obligación del gobierno de turno de responder a los acuerdos firmados con el movimiento organizado de mujeres de responder a las demandas planteadas en el Plan Nacional Mujer y Desarrollo, al cual se comprometieron todos los Partidos Políticos en la mañana del 12 de noviembre de 1993 con la firma del Compromiso Mujer y Desarrollo. Consiste en un Programa de cinco años a partir de octubre de 1997, aunque la identificación de la misma se dio desde 1995. Posteriormente en el año de 1996 se firmó el Convenio de Financiamiento entre la Comunidad Europea y la República de Panamá.

El objetivo del Programa es mejorar la situación y promover la participación de la mujer de todos los grupos sociales en el desarrollo

político, social y económico, así como promover las relaciones internas igualitarias y democráticas; lograr el fortalecimiento de políticas públicas con perspectivas de género, promover las oportunidades en la sociedad civil, así como buscar las sinergias entre el Estado y la sociedad civil.

El Programa consta de 6 componentes que son:

Proyecto N°1: Políticas Públicas y Género

Proyecto N°2: Educación No Sexista

Proyecto N°3: Metodología de Género

Proyecto N°4: Empoderamiento y Participación Ciudadana

Proyecto N°5: Acción contra la Violencia y otras Prioridades

Proyecto N°6: Sensibilización y Comunicación Social.

Consideramos importante señalar que en este proceso histórico tan importante que vivimos, el Estado panameño ha incorporado en su ordenamiento jurídico la Ley N°4 de 29 de enero de 1999, por medio de la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

CAPITULO IV

LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y SU ABORDAJE COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

La República de Panamá como Estado de Derecho, tiene que actuar apegado a los principios constitucionales. Las Políticas Públicas que de ella emanen deben buscar el bien de toda la colectividad, sin incurrir de ninguna manera en prácticas discriminatorias.

Es importante la incorporación de las nuevas tecnologías, estudios y conocimientos en la materia de cara a promover cuerpos normativos cónsonos con la realidad.

Ya es conocido que el componente género es de uso común tanto a nivel de los organismos internacionales, así como a nivel nacional, como una expresión de búsqueda de mayor equidad y reconocimiento tanto para varones como de mujeres.

Es en este sentido que urge la implementación de medidas tendientes a lograr la incorporación del componente género en todas las instancias públicas. En la actualidad los avances en esta materia son significativos. Los mecanismos nacionales e internacionales para el adelanto de la mujer están jugando un rol fundamental en la incorporación del género, en todos los asuntos oficiales.

Entre los aspectos que consideramos importantes tener en cuenta están:

1. Deben incorporar las cuestiones relativas al género en todas sus actividades principales;
2. Tratar que se de igualdad de oportunidades a hombres y mujeres para desarrollar y usar sus capacidades y aptitudes;

3. Sensibilizar a los dirigentes políticos todos los niveles respecto a los de las cuestiones de género, como a nivel mas práctico para ampliar el acceso de la mujeres a la educación, la capacitación, el crédito y otros;
4. Lograr que las oportunidades de formación y capacitación beneficien de manera equitativa tanto a varones como a mujeres;
5. Que las mujeres estén en los niveles de decisión;
6. La pregunta es ¿cómo hacer para que este proceso de transformación que está en el núcleo de los cambios estructurales desemboquen en la corresponsabilidad de hombres y mujeres en los espacios públicos y en los privados.

A. CASO A CONSIDERAR: LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN PANAMÁ.

Nuestro país no escapa de la realidad de violencia hacia las mujeres en el plano familiar. Pese a que mucho se ha adelantado en el camino de su abordaje, aún adolecemos de datos que reflejen la real magnitud del problema.

La incorporación de la Ley 27 y las innovaciones que a partir de esta se han dado, como lo es la Denuncia por Sospecha de Violencia Intrafamiliar y la creación de instancias, tales como el Centro de Atención a Víctimas o Recepción de Denuncias de la Policía Técnica Judicial y las Fiscalías de Familia, por un lado y por otro el mayor grado de conciencia en la colectividad para realizar las denuncias pertinentes, han permitido contar con registros que sacan a la realidad

una serie de hechos que tradicionalmente se han considerado de estricto domino privado.

Los nuevos paradigmas permiten asegurar sin lugar a equivocarnos que la violencia intrafamiliar y en especial, la violencia hacia las mujeres es asunto público y como tal debe ser su abordaje.

Según datos de investigación realizada por **María Angélica Fauné** (En: Ruta Crítica que siguen las Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar. OPS – Panamá. 1998, pág. 14), en cinco países de la región centroamericana, la violencia intrafamiliar se caracteriza por:

1. Tiene dos direcciones fundamentales: hacia las mujeres y de adultos hacia menores.
2. El lugar donde se ejerce de preferencia es la casa u hogar. La ejercen en mayor medida los hombres que viven en es casa y con los cuales hay lazos de consanguinidad o de parentesco.
3. En menor medida la ejercen los parientes lejanos, conocidos o extraños

Es un problema que afecta fundamentalmente a las mujeres y menores, ancianos(as), independientemente de la edad, raza, clase, nivel educacional o rol dentro de la estructura familiar.

A.1. TIPOS DE VIOLENCIA

A.1.1.VIOLENCIA FÍSICA:

La violencia intrafamiliar puede adoptar la forma de **Violencia Física** la cual ocurre cuando una persona que está en una relación

de poder con respecto a otra, le infringe daño no accidental, por medio del uso de la fuerza física o algún tipo de arma, que puede provocar o no lesiones extremas, internas o ambas, o lesiones en la autoestima. El castigo repetido no severo también se considera violencia física. Los indicadores de violencia física incluyen:

- empujones y sacudidas
- bofetadas
- pellizcos
- tirones de cabello
- patadas
- puñetazos
- golpes con objetos
- quemaduras
- laceraciones
- amenazas o heridas con arma mortal

La Violencia Física se evidencia por medio de:

- moretones o heridas en la piel
- abortos
- quebraduras de huesos
- pérdida temporal o definitiva de funciones de órganos del cuerpo
- suturas y curaciones
- hospitalizaciones

- incapacidades temporales
- muerte

A.1.2. VIOLENCIA SICOLÓGICA

Por **Violencia Sicológica** se entiende el conjunto de acciones u omisiones que dañan la autoestima, la identidad, el desarrollo de la persona. Incluye los insultos constantes, la negligencia, la humillación, el no reconocer aciertos, al chantaje, la degradación, el aislamiento de amigos y familiares, la destrucción de objetos apreciados, el ridiculizar, rechazar, manipular, amenazar, explotar, comparar y demás. Entre las formas mas comunes de ejercer la violencia sicológica están:

- burlas
- insultos
- falta de afectividad
- desaprobación continua
- gritos
- culpabilizar
- sobrenombres degradantes (loca, puta, bruta, estúpida)
- amenaza

En consecuencia la persona que experimenta violencia sicológica presentará entre otros síntomas

- disociación

- problemas para establecer confianza y límites personales
- baja autoestima
- trastornos de apetito, sueño y memoria
- problemas para expresión de enojo
- somatizaciones frecuentes
- conducta introvertida
- angustia, ansiedad y temores
- tristeza y depresión
- pasividad
- sentimientos de culpa
- aislamiento

A.1.3. VIOLENCIA SEXUAL:

Consiste en todos los actos que con intencionalidad sexual realiza una persona de forma directa o indirecta, en contra de la voluntad de otra persona, o bien cuando esta persona no tiene condiciones para consentir un contacto sexual. Concurre en este tipo de violencia las expresiones físicas y las amenazas, esta forma de violencia se caracteriza por el chantaje y la manipulación. Toda aquella acción que implique el uso de la fuerza, la coerción, el chantaje, el soborno, la intimidación o la amenaza, para hacer que otra persona lleve a cabo un acto sexual u otras acciones sexualizadas no deseadas.

Entre los indicadores de Violencia Sexual podemos mencionar:

- el asedio sexual en momentos inoportunos
- el realizar actos sexuales no deseados
- obligar a la persona a ver pornografía
- burlas de índole sexual
- críticas hacia su cuerpo y su manera de vestir
- tocamientos inapropiados
- ignorar y negar las necesidades y sentimientos de su pareja
- violación carnal
- la infidelidad
- demanda de sexo con amenaza
- demanda sexo después de episodios de violencia física
- uso de objetos o armas con el propósito de producir dolor
- burlas hacia su sexualidad
- acusaciones infundadas de infidelidad
- expresiones verbales o corporales desagradables
- tocamientos y caricias no deseadas
- exhibicionismo y voyerismo
- exigencia de contacto sexual en el marco de una relación de poder desigual (jefe y subalterna, por ejemplo)
- penetración vaginal, anal o bucal forzada o sin consentimiento
- exigencia o inducción a realizar actos sexuales directamente o a través de medios audiovisuales

- exigencia o inducción a realizar actos sexuales con otras personas
- exigencia para tener relaciones sexuales o realizar actos sexuales no deseados, utilizando la fuerza física, amenazas, intimidación.

A.1.4. VIOLENCIA ECONÓMICA

La **Violencia Económica o Patrimonial**: son todas aquellas medidas u omisiones, tomadas por el agresor, que afectan la sobrevivencia de la mujer y sus hijas e hijos, o el despojo o destrucción de sus bienes personales de la sociedad conyugal. Esto implica la pérdida de la casa de habitación o del lugar de vivienda, los enseres y equiparamiento doméstico, la tierra, otros bienes muebles o inmuebles, así como los efectos personales de la afectada o de sus hijas(os). Incluye también la negación a cubrir cuotas alimenticias para las hijas(os), gastos básicos para la sobrevivencia del núcleo familiar. En consecuencia, la violencia económica se pondrá de manifiesto con la disminución de los niveles de calidad de vida de las personas agredidas aunado a una gran la inestabilidad.

Todas estas diversas formas de violencia que hemos mencionado tienen la característica de no ser estáticas, sino que con el ejercicio de las mismas se da por un lado el incremento en la

frecuencia de sus ocurrencias y por otro lado, dichos hechos se dan en el marco de un proceso cíclico denominado Ciclo de la Violencia, en el cual los episodios de violencia se van suscitando de manera alterna la una con la otra y donde además la intensidad de los hechos se agraven.

A.2. EL CICLO O CÍRCULO DE LA VIOLENCIA

Constituye una importante herramienta para comprender la experiencia de violencia intrafamiliar. Son tres los momentos que se suscitan de manera alterna.

Primera Etapa: **La Acumulación de Tensión**: constituye la primera fase del ciclo. Se presenta un incremento gradual de tensión. Es un período de conflictos menores y, posiblemente, cierto maltrato físico. Esta etapa puede durar desde algunas horas hasta muchos meses. La víctima se da cuenta de que se está acumulando una tensión y trata muchas maneras de agradar y bromear con su pareja.

Segunda Etapa: **Episodio Violento**: pude ser desencadenado por una discusión insignificante sobre algún tema sencillo de la vida doméstica, tales como la comida, la televisión o cualquier otro problema sin importancia. Una vez iniciada el ataque, generalmente es poco lo que puede hacer la parte agredida para detenerlo. Pedir disculpas o razonar con la persona agresiva no es efectivo.

El Ciclo de la Violencia- La Trampa
¿Por qué la mujer no se va?
Acumulación de la tensión
Angustia
Ansiedad
Miedo
Desilución
"Evita provocación"
Explosión
Protección
Paralisis
Miedo
Odio
Impotencia
Soledad
Dolor
Toma de decisiones
Busca ayuda
Se enconde
Se va de la casa
Grupos de Apoyo
Aislamiento
Suicidios
Denuncia
Separación
Divorcio
Distanciamiento
Culpa
Verguenza
Confusión
Miedo
Lástima propia
Dolor
Reconciliación
Renegociación
Mujer
¿Cede en sus derechos y recursos?
Hombre
¿Sólo promete cambiar?
Miedo
Confusión
Ilusión
Lástima
Culpa

EL CICLO DEL MALTRATO

Para muchas parejas, los incidentes violentos siguen un patrón visible. Este ciclo tiene 3 etapas.

Tercera Etapa: **Arrepentimiento**: aparecen en la persona que agrede sentimientos de vergüenza y culpa. Se da la promesa que nunca volverá a ocurrir. La persona que agrede compra regalos y presta cierta atención a la persona agredida o sobreviviente lo cual llega a niveles de extrema cortesía. Pasado cierto tiempo esta fase se desvanece y comienza a acumularse nuevamente la tensión.

Aunado al Ciclo de la Violencia se desarrolla otro patrón de comportamiento conocido como el Círculo de Poder y Control. La conjugación de ambas permite a los estudiosos entender la prolongación temporal de las relaciones de pareja y familias con comportamientos violentos.

A.3. EL CÍRCULO DE PODER Y CONTROL

Constituye un conjunto de prácticas y mitos que se presentan en las personas o parejas con relaciones violentas y que aunados al Ciclo o Círculo e la Violencia sirven de marco para el desarrollo de la conducta violenta. Entre las principales expresiones estás:

1. EL USO DE AMENAZAS Y COERCIÓN: con el fin de infundir miedo, temor y coaccionar. Dar a entender con actos o con palabras que se va a causar un daño. Amenazar con golpear, herir, abandonar, suicidarse o matar a todos los miembros de la familia si se le denuncia ante las autoridades.

2. INTIMIDACIÓN: es el miedo resultante de la práctica de miradas amenazadoras, gestos negativos, destrozo de objetos queridos de propiedad de la persona agredida. Incluye además el daño a animales y la exhibición de armas que podrían ser utilizadas si se incumplen las reglas establecidas

3. EL AISLAMIENTO: la persona que agrede controla la posibilidad de que la persona que es agredida pueda tener contacto con personas e instituciones; decide el contacto y las relaciones del apersona sobreviviente: a dónde va y con quién puede relacionarse y por que tiempo; las lecturas y disfrute de la televisión; define el ámbito de movilización. Define las amistades con quien se puede relacionar su pareja, inclusive los miembros de su propia familia. Desarrolla prácticas extremas con miras a lograr su objetivo de aislamiento como lo son las mudanzas constantes.

4. MINIMIZAR, NEGAR Y CULPAR: la persona que agrede no toma responsabilidad por sus actos, de modo tal que traslada la culpa por los hechos violentos a la persona sobreviviente o agredida. Explica su comportamiento como resultado de una provocación. Minimiza la situación alegando que no pegó fuerte. Carga la responsabilidad de los hechos en la otra persona. Se escuda en el consumo e licor para decir que no recuerda el hecho violento.

PODER Y CONTROL
AISLAMIENTO
Controla tus actividades, a quién ves, con quién hablas, dónde vas. Te impide visitar a tus amistades y familiares o que te visiten Esconde tus cosas, escucha tus conversaciones, no te deja salir sola.
ABUSO EMOCIONAL
Te hace sentir que no hacés nada bien, o que estás loca. Te culpabiliza por todo. Se burla de vos, te ridiculiza o te humilla ante tu familia, amistades o extraños.
ABUSO SEXUAL
Te obliga a realizar actos sexuales contra tu voluntad. Te trata como objeto sexual. No toma en cuenta tus deseos y necesidades. Te daña física o emocionalmente durante en acto sexual,
ABUSO ECONOMICO
No te deja trabajar fuera de casa. Te hace pedirle dinero para cada gasto. Te acusa de robarle dinero cuando no te da suliciento para los gastos.
VIOLENCIA FISICA
cachetadas / jalones de pelo / mordiscos / torceduras de brazo / patadas / machetazos / cuchillada/ disparos / empujones / golpes / muerte
ESCLAVITUD DOMESTICA
Te trata como sirvienta, no participa en las tareas de la casa, ni en el cuido de los hijos/as. Te hace que lo tratés como "rey" en su reino.
AMENAZAS
Te amenaza si le decís que pensás abandonarlo. Dice que te va a matar o herirte, o que él se va a suicidar. Amenaza quitarte los hijos/as o la casa.
INTIMIDACION
Te atemoriza con su mirada, con gestos, actos, gritos, rompiendo objetos, destruyendo cosas. Te bloquea la entrada o salida de la casa.
VIOLENCIA EN LA PAREJA

5. UTILIZACIÓN DE LOS HIJOS E HIJAS: utiliza a las niñas y niños para controlar a la persona agredida. Amenaza con golpear o llevarse a los niños(as).. Utiliza a los niños(as) como espías o informantes.

6. UTILIZA EL PODER ECONÓMICO: establece una distribución del dinero no equitativo ni que tampoco mira las necesidades de todo el grupo familiar. Establece una relación de dependencia controlando los dineros de la familia.

A. 4. PRINCIPALES TEORÍAS QUE EXPLICAN EL ORIGEN DE LA VIOLENCIA EN LAS FAMILIAS

En materia de violencia intrafamiliar se han desarrollado diversas teorías o modelos de abordaje pretenden describir como evoluciona la conducta violenta de modo tal que la misma se torna en problema o problemática. Estas diversas explicaciones han ejercido influencia sobre los estilos de evaluación, tratamiento e investigación de sus diversos seguidores(as). El modelo que identifica a cada uno de los diversos profesionales o estudiosos de la materia, influye de manera directa en las estrategias de intervención que al respecto se diseñen.

A.4.1. MODELO INTRASÍQUICO

Este modelo plantea que toda conducta humana y el desarrollo de esta se encuentran sujetos a una serie de procesos internos (impulsos, hechos, deseos. motivos y conflictos), cuyos

orígenes los encontramos en la infancia, donde los problemas de la conducta son determinados por la cantidad de satisfacción o gratificación de las necesidades básicas que el individuo adquiera, durante la evolución de esta etapa de su vida.

En consecuencia los conflictos intrasíquicos son interpretados por este modelo como **enfermedad** y las conductas problemáticas como **síntomas** de la misma. Considerando a la persona como **paciente**, por lo que las formas de intervención siguen los lineamientos de conceptos siquiátricos y médicos tradicionales como lo son el diagnóstico, el pronóstico, el tratamiento y la curación.

La Terapia Intrasíquica pretende en el caso de la violencia intrafamiliar, a que la persona agresiva u ofensora se percate de cómo su conducta ha sido influenciada por experiencias pasadas, de forma tal que pueda aprender respuestas no violentas en sus relaciones actuales. En la intervención con la persona agredida o sobreviviente de la violencia la meta principal del tratamiento se dirige a definir como sus experiencias pasadas la han colocado en situaciones de vulnerabilidad, por lo que una vez resuelto lo pasado, la persona se hará menos vulnerable.

A.4.2. MODELO DE EXPRESIÓN

El Modelo Expresivo enfoca la conducta del ofensor como parte de un **bloqueo de la comunicación y represión emocional** que puede desencadenar una respuesta explosiva.

Considera la violencia entre la pareja como un problema de comunicación. La terapia al considerarse la agresión como problema de comunicación en ambos miembros de la pareja, es decir tanto la que ejerce violencia como la que lo recibe, se explica la conducta violenta como resultado de la falta de comunicación en ambas partes y por lo tanto la violencia es una responsabilidad compartida.

Este modelo de intervención distorsiona la comprensión de los ofensores, planteando que la solución de la conducta violenta está en promover ciertas formas de expresión, sin confrontarlos con su responsabilidad. Por otro lado, atribuye parte de la responsabilidad de la agresión a la persona afectada, considerándola como alguien que carece de habilidades para establecer una comunicación efectiva.

A.4.3. MODELÓ DE INTERACCIÓN

Sostiene que la violencia es un aspecto del **patrón disfuncional** de una pareja. Su tratamiento se da en terapia conjunta. Su meta consiste en que cada persona identifique y cambie los comportamientos que contribuyen al problema. Se

propone que el ofensor y la persona agredida compartan la responsabilidad por la forma violenta de relacionarse.

El modelo no solo confunde las diferencias entre conducta violenta y no violenta, sino que también da el mensaje tácito de que la violencia es una respuesta comprensible, aunque infortunada, a un comportamiento de parte de la persona afectada que el ofensor considera como controlador u ofensivo.

Revictimiza a la persona sobreviviente, minimizando la responsabilidad del ofensor, diciendo que la persona afectada en provocadora.

Por otra parte la sobreviviente no puede expresarse libremente en una sesión conjunta con el agresor, ya que su seguridad se vería comprometida. Si bien existe un problema de comunicación, el mismo no puede ser corregido mientras la violencia o la amenaza de violencia persisten.

A.4.4. MODELO DE APRENDIZAJE SOCIAL

Se concentra en la conducta y su relación con las condiciones ambientales que la afectan. El supuesto general es que la conducta se ve influenciada por el aprendizaje que se lleva a cabo en un contexto social.

Este modelo sostiene que la violencia, en tanto es una **conducta aprendida**, también la no violencia se puede aprender.

Una de las metas de la terapia es mostrar el daño y las consecuencias de la violencia y otra es la enseñanza de conductas alternativas. Este modelo no profundiza en la explicación de la dinámica de la violencia.

Las intervenciones bajo este modelo se dirigen a reducir la tensión o mejorar las habilidades interpersonales, sin tomar en cuenta las dimensiones del poder y el control en el abuso hacia la persona afectada. A menos que se tome en cuenta la dimensión de género, no se explica porque las mujeres son a menudo el único blanco del abuso masculino, ni se evidencia que muchos hombres carecen de habilidades interpersonales.

A.4.5. MODELO GÉNERO-SENSITIVO

Este Modelo sostiene que todas las personas han sido afectadas adversamente por la estructura sociocultural sexista. Examina las contradicciones inherentes al intento individual para crecer, mientras se vive en un ambiente social que enseña los usos inapropiados del poder y limita el acceso a los recursos, basándose en el género.

La meta general de la terapia es incrementar las oportunidades para el crecimiento individual y colectivo y eliminar el sexismo y su impacto negativo en las sobrevivientes. Se estimula el

análisis de los roles sexuales tradicionales y los arreglos de poder en las relaciones

Se define la violencia mas ampliamente, como cualquier acción que obligue a la persona afectada a hacer algo que no desea hacer, le impide hacer algo que desee hacer, a es la causa de que esté asustada.

El Modelo Género-Sensitivo, al igual que los de aprendizaje social, reconoce la necesidad de educar a los ofensores sobre habilidades de cuidado y comunicación, pero a diferencia de estos, considera igualmente esencial rechazar las expectativas sexistas y los comportamientos controlados.

El eje central de la intervención con las personas afectadas es el empoderamiento. Se busca que la persona afectada reconozca las diferentes formas de opresión, revise sus concepciones acerca de la identidad femenina y masculina, y desarrolle estrategias para lograr su independencia y autoestima.

A.4.6. EL MODELO ECOLÓGICO:

Desarrollado y propuesto por el Sicólogo Urie Bronfenbrenner en 1974. Explica la ocurrencia de la violencia intrafamiliar por la conjugación de tres sistemas, a saber:

MACROSISTEMA: conformada por las formas de organización social, las creencias y los estilos de vida manifestados en la cultura dominante;

EXOSISTEMA: constituido por el conjunto de instituciones mediadoras entre el nivel de la cultura y el individuo, entre sus principales fuentes encontramos la escuela o educación formal, la iglesia o instituciones religiosas-eclesiásticas, los órganos judiciales y de seguridad, e inclusive las recreativas;

MICROSISTEMA: comprendida por las relaciones más próximas a los individuos, del que la familia es la mas clara expresión.

A.5. LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR COMO PROBLEMA DE SALUD PÚBLICA

El concepto tradicional de salud entendido como el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solo la ausencia de enfermedades ha servido de marco a la definición de políticas públicas en este importante sector del Estado. Permite distinguir la naturaleza de sus prioridades, las cuales históricamente no han incluido la violencia intrafamiliar.

Son varias las causas de esta desvalorización. Por un lado, la violencia intrafamiliar ha sido rodeada de una serie de mitos que han llevado a las personas sobrevivientes a ocultar la ocurrencia de los

hechos. La idea dominante de que la violencia intrafamiliar es asunto privado ha impedido el correcto abordaje del mismo. La atención de las víctimas en las instituciones de salud ha sido de manera disfrazada, negando el verdadero origen de las lesiones e impidiendo dar con la verdadera magnitud y gravedad de los mismos.

Solamente en situaciones en que han sido imposibles la negación o el ocultamiento de los hechos, los cuales han tenido que ser atendidos en los centros hospitalarios y/o de salud por la naturaleza y gravedad de las heridas cortantes, roturas o fracturas y otras, la identidad y vinculación del victimario con la víctima se dan a conocer. En la misma línea de los mitos o ideas equivocadas que se tejen en torno a estos casos, ante situaciones de violencia sicológica, muchos menos se da la ocurrencia de denuncia o búsqueda de atención pues resulta tan difícil de probar y de aceptar en nuestra cultura que la misma se da por años sin que medie ningún tipo de búsqueda de solución o tratamiento.

Tradicionalmente "las políticas, planes y programas del sector salud, referidos a la mujer, han priorizado en sus acciones el binomio madre-hijo como consecuencia del énfasis en la función reproductora, asunto que de alguna manera contribuye a invisibilizar las necesidades de la mujer." (**Londoño Vélez**, 1992, p. 38).

La evolución hacia un nuevo concepto y manejo emergente de que la violencia intrafamiliar es asunto público, pues sus consecuencias no se limitan a la esfera del domicilio donde los mismos ocurren, sino que al

contrario, trascienden a la sociedad con cada una de las partes involucradas, ha permitido una redefinición de los alcances de esta. En la actualidad los estudios permiten conocer que la violencia intrafamiliar tiene consecuencias nefastas en la vida de las personas, su impacto es negativo y profundo, alejando de las vidas de las personas involucradas en la misma la oportunidad de gozar de bienestar. Incide en la productividad social, laboral y escolar; disminuye la capacidad de participación, de opinión y demás.

"La justicia social es pre-requisito de la salud de tal manera que una nueva cultura de la salud precisa colocar la democracia al centro de su pedagogía, máxime cuando en su carácter sustantivo, esto es, en los vínculos humanos mas inmediatos del sujeto, habla de la regulación del conflicto por la vía del respeto del otro, lo que constituye una formulación que repudia el uso de la violencia como forma de relación humana e instrumento de la misma y contribuye a la reconceptualización de la salud no-solo como ausencia de enfermedad, sino compromiso de vida, el logro del bienestar y el desarrollo humano. La salud integral, desarrollo humano pleno y vida son equivalentes aunque no exime de conflictos, dolor y contradicciones, promoción de la salud tiene en el fomento de las distintas formas de solidaridad ciudadana, de convivencia en la diferencia y del entendimiento razonado, que bien puede orientar las políticas de atención y prevención del maltrato y la violencia y de formas alternas para

el manejo del conflicto a fin de prevenir el daño, deterioro o lesión de los seres humanos en su integralidad." (**Londoño Vélez**, 1992, p. 40).

En la República de Panamá, el Ministerio de Salud es el rector de la Política de Salud y ha reconocido a la violencia intrafamiliar como un problema de salud pública. El Plan Nacional de Salud vincula las dos áreas a la violencia. Por un lado, las violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos, Civiles y Políticos de la población y las situaciones de violencia que se presentan al interior de las familias y las instituciones de los servicios de salud.

Con la entrada en vigencia de la Ley Nº 27, se establece la obligatoriedad de la atención de las personas sobrevivientes de violencia intrafamiliar con prioridad, tanto en los servicios públicos como en los privados. De igual forma se establece el formulario de sospecha de violencia intrafamiliar, el cual debe ser remitido, según procedimiento establecido, a las autoridades pertinentes. Esta herramienta de trabajo, constituye una fuente primaria de información importante. La nueva generación de estadísticas permite ir develando la cifra negra que en nuestra sociedad ha hecho las veces de manto protector de las personas involucradas, en especial de los victimarios.

En 1993 el **Banco Mundial** en su INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MUNDIAL intentó calcular los años de vida perdidos de hombres y mujeres por distintas causas. Para ello se contabilizó cada año perdido por muerte prematura como "*un año de vida ajustado en función*

de la discapacidad" (AVAD), y cada año de discapacidad o de enfermedad como una fracción de un AVAD, con un valor que varía dependiendo de la gravedad de la discapacidad.

La aplicación de este método permitió conocer que la violación y la violencia doméstica eran causas significativas de discapacidad y muerte en mujeres en edad reproductiva, tanto en el mundo industrializado como en los países en vías de desarrollo. La violencia doméstica ocasiona mas discapacidad y muertes a las mujeres en edad reproductiva que el cáncer, y mas que los efectos combinados de accidentes de tráfico, guerra y malaria.

El siguiente cuadro describe los hallazgos de este organismo:

CUADRO Nº 1

LA CARGA DE SALUD GLOBAL ESTIMADA POR CONDICIONES SELECCIONADAS EN MUJERES DE 15 A 44 AÑOS DE EDAD

CONDICIÓN	AÑOS DE VIDA SALUDABLES PERDIDOS AJUSTADOS POR DISCAPACIDAD
CONDICIONES MATERNAS	29.0
SEPSIS	10.0
PARTO OBSTRUIDO	7.8
ETS(EXCLUYENDO SIDA)	15.8
INFLAMACIÓN PÉLVICA	12.8
TUBERCULOSIS	10.9
VIH/SIDA	10.6
ENFERMEDAD CARDIOVASCULAR	10.5
VIOLACIÓN Y VIOLENCIA DOMÉSTICA	9.5
TODOS LOS CÁNCERES	9.0
ACCIDENTES AUTOMOVILÍSTICOS	4.2
GUERRA	2.7
MALARIA	2.3

FUENTE: Banco Mundial. Informe de Desarrollo Humano. 1993.

En 1996 la Asamblea Mundial de la Organización Mundial de la Salud declaró la violencia como una prioridad de salud pública e instó a los países miembros a iniciar actividades para la prevención de la violencia y para atender sus efectos en la salud.

Al relacionar la salud sexual y reproductiva con la violencia intrafamiliar, específicamente la ejercida contra las mujeres se dan a conocer por medio de estudios internacionales indican que una de cada cinco mujeres embarazadas son maltratadas físicamente durante su embarazo. Algunos estudios señalan que la violencia se torna mas frecuente y severa durante el embarazo, dirigida esta al abdomen de la mujer.

Un embarazo no deseado, así como enfermedades de transmisión sexual son entre otros los rostros de la violencia ejercida en contra de las mujeres en el seno de sus familias; la atención tardía de los embarazos, el incremento del riesgo de ocurrencia de abortos, daños en el feto y la muerte prematura de estos, son entre otras consecuencias de esta violencia.

A nivel de salud mental, los trastornos sicológicos, son una expresión de la violencia doméstica. Entre los mas comunes de aparición en las mujeres están depresión, ansiedad severa, insomnio, fatiga crónica, trastornos de alimentación, ingesta de alcohol o drogas, la tensión consecuencia del trauma y el suicidio.

Los daños que se desprenden de las prácticas de violencia doméstica pueden ser irreversibles, si no se recibe la atención pertinente para su curación.

En esta misma línea el Ministerio de Salud de la República de Panamá asume esta directriz internacional, expresado en el Plan Nacional

de Salud. En este sentido señala que urge la construcción de una cultura de no violencia de la vida y cultivar la conciencia social de cara a la no violencia, que permita modificar creencias, valores, prejuicios y actitudes que mantienen, aumentan y reproducen la conducta violenta, desarrollando actitudes y conductas alternativas que hagan innecesarias las prácticas violentas. Agrega además la necesidad de desarrollar la capacidad y responsabilidad individual para lograr una mejor calidad de vida y el conocimiento de los derechos y deberes con respecto a la salud.

A.6. LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR COMO VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS:

Por Derechos Humanos se entiende el conjunto de actuaciones, obligaciones, o limitaciones dentro de las cuales se desenvuelven las vida de las personas. Comprende derechos básicos y libertades para todas las personas.

Desde su surgimiento, se han definido como garantes para todas las personas de todas las latitudes, sin ningún tipo de exclusiones. Se han señalado como prohibición que los mismos sean negados a persona particular o grupo, dado que en principio todos los Derechos deben estar al alcance de todas las personas.

Lo que hoy día conocemos como Derechos Humanos, son el resultado de un proceso histórico evolutivo que pasa por diversas expresiones entre las que se pueden mencionar:

a. La Declaración de Derechos (Inglaterra, 1689).

b. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789).

c. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

d. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

e. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

f. La Declaración de Viena (1993).

La negación al goce de los Derechos Humanos constituye una violación grave a los mismos, ya sea por razón de sexo, raza, edad, nacionalidad, idioma, religión, color de la piel, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición.

Las diversas manifestaciones de aseguramiento de Derechos Humanos son una clara expresión de Androcentrismo, colocando al varón como centro de la historia y del pensamiento y ubicando a la mujer en la periferia o la margen de las mismas.

"En el discurso tradicional (dominante) sobre los Derechos Humanos no hay lugar para las mujeres. Los Derechos Humanos nacieron de un punto de vista específico que apoyó la relegación de las mujeres al dominio privado. Los crímenes contra las mujeres son entendidos y tratados como domésticos, como violencia personal y, por lo tanto, pertenecen al ámbito privado: con esa privatización, las violaciones contra

las mujeres se hicieron invisibles." (**Camacho, Facio y Serrano**, 1997, P.39). Es decir, en el discurso formal pareciera que los avances eran para varones y mujeres, pero en la práctica las mujeres estaban excluidas de los beneficios consagrados.

Para efectos de los Derechos Humanos de las mujeres, estas han estado en condición de incumplimiento con gran generalidad. Los Derechos Humanos de la primera generación, es decir los Civiles y Políticos, así como los de segunda generación, a saber los sociales, económicos y culturales han experimentado fracasos.

El examen a la realidad permite afirmar que los Estados a nivel mundial no han logrado el reconocimiento de los Derechos Humanos a las mujeres en igual forma que a los varones. Aún en nuestros días, pese a los avances, hace falta eliminar violaciones que se escudan en fundamentos sociales y culturales, tales como la discriminación de la mujer, el incesto, la violencia doméstica y otros.

Desde el Siglo XVIII, por ejemplo Olympia de Gouges redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. Otros documentos que sustentan este proceso lo constituyen la declaración de Séneca Falls (Siglo XIX) y las luchas por el derecho el sufragio, entre otras.

En el marco de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, se concretizó un esfuerzo de años del movimiento organizado de mujeres a nivel mundial, luego de un proceso de

varios años de duración. De ahí que esta Conferencia se concibe como un hito importante en el largo camino recorrido por las mujeres para el logro del reconocimiento de sus derechos, El movimiento de mujeres a nivel internacional demostró su nivel de organización y tenacidad. El proceso conjugó la realización actividades de diversa índole, como lo son, las denuncias, las campañas, las propuestas, las movilizaciones y la participación en la misma Conferencia.

Entre los logros más sobresalientes en este proceso podemos mencionar:

a. Se integran los Derechos Humanos de la mujer y la niña en los Derechos Humanos universales, así como el derecho a participar de manera libre en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural, así como la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo;

b. La labor destinada a la eliminación de la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, el hostigamiento sexual, la explotación, la trato de mujeres, los prejuicios sexistas en la administración de justicia y el plano religioso;

c. la designación de una relatora especial sobre violencia contra la mujer

d. la preparación y aprobación del protocolo facultativo correspondiente a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

e. se reconoció la necesidad de adoptar nuevos procedimientos para reforzar la puesta en práctica del compromiso relativo a la igualdad y a los Derechos Humanos e la Mujer.

El Plan Institucional de Salud vincula también a la temática las constantes violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos Civiles y Políticos de la población.

B. LA LEY 27 DE 16 DE JUNIO DE 1995

B.1. ANTECEDENTES:

Un estudio exploratorio realizado por el Programa de la Mujer del Departamento Nacional de Pastoral Social de la Iglesia Católica panameña, a inicios de la década de los 90´s se pudo constatar que en el Hospital Santo Tomás eran atendidas en el Cuarto de Urgencia entre 4 a 18 mujeres sobrevivientes de violencia intrafamiliar diariamente.

En 1991 la publicación de la Licda. Amelia Márquez de Pérez denominada **"APROXIMACIÓN DIAGNÓSTICA A LAS VIOLACIONES DE MUJERES EN LOS DISTRITOS DE PANAMÁ Y SAN MIGUELITO"** permitió conocer entre otros aspectos los que a continuación detallamos:

- el 90 % de los casos denunciados la persona agredida era mujer y el 10 % eran varones;
- descarta la presencia de factores contribuyentes, tales como el alcohol, el cual estuvo presente solamente en un 6 % de los casos;

- el 56 % de los casos denunciados tuvieron por escenario la casa de la víctima;
- en un 33 % la violencia física por medio de golpes, antecedió al acto de violación propiamente dicho;
- el 67 % de los agresores detenidos eran conocidos por las víctimas.

En esta línea fueron varios los estudios realizados en nuestro país que fueron evidenciando la realidad de la violencia que en contra de las mujeres se ejerce en la familia.

A nivel latinoamericano podemos citar entre tantos un estudio realizado por Ana Elena Badilla sobre la Discriminación de Género en la Legislación Centroamericana, en cinco países de la región, puso de manifiesto que los principales problemas en materia de Derechos Humanos en la región giran en torno a la violencia, el hostigamiento sexual y la violencia política, lo que para la mujer ha significado el no disfrute ni respeto de sus derechos humanos.

Con el objeto de cambiar esta realidad ha sido necesario la promulgación de leyes que buscan mejorar la condición jurídica de la mujer y la consolidación de sus Derechos Humanos.

El Sistema Judicial de nuestros países se caracterizan por el hecho de que los tres componentes fundamentales del mismo para el análisis de Políticas Públicas con perspectiva de genero son:

1. El Normativo: conjunto de normas escritas que rigen una colectividad;
2. El Estructural: conjunto de procedimientos para la aplicación de las leyes;

3. La Cultura: abarca los usos y costumbres y el conocimiento que la población tiene de las leyes.

B.1.1 LA FORMACIÓN DE LA DEMANDA

La demanda social que impulsa a la Ley Nº 27 de Violencia Intrafamiliar surge de las expectativas del movimiento social de mujeres que desde hace mas de una década venía haciendo un llamado sistemático de denuncia sobre la realidad y gravedad de la violencia intrafamiliar que se experimenta en nuestro país, donde las mujeres, las niñas y los niños son los miembros mas vulnerables y afectados. Exenta de pena por no estar tipificada como delito sino como una falta administrativa, estuvo históricamente despenalizada. Exenta de pena por no ser delito la persona agresora era solamente objeto de sanciones administrativas y subjetivas emanadas de la autoridad competente. Por otro lado, la incertidumbre de parte de las autoridades administrativas en cuanto al procedimiento a seguir en estos casos era evidente. El tratamiento de la violencia en el marco intrafamiliar era totalmente distinto al tratamiento del mismo tipo de casos o hechos ocurridos entre personas carentes de vínculo familiar.

Publicaciones, estudios exploratorios, artículos en la prensa, programas radiales y televisivos e inclusive la presentación de ante proyectos de leyes ante la Asamblea Legislativa, son entre otros algunos de los más importantes antecedentes de la Ley Nº 27.

Tal como desarrollamos en el Capítulo III, paralelo al acontecer nacional, a nivel internacional y de América Latina, se dan avances significativos e importantes en esta materia. Hay un auge en la aprobación de leyes en los diferentes países como expresión de responder a esta realidad.

El movimiento de mujeres hace suya la voz de tantas mujeres sin voz. Se reconoce la necesidad de pasar de la simple denuncia y de la protesta a la presentación de propuestas. La temática de violencia experimentada por mujeres será eje central de encuentros, conferencias, foros, campañas, publicaciones, tanto a nivel nacional como internacional.

Por otro lado la articulación de espacios tales como el **COMITÉ LATINOAMERICANO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER**, a nivel continental, con sus respectivos capítulos nacionales se constituye en un espacio aglutinador de iniciativas y esfuerzos regionales.

Con el paso del tiempo la expectativa, mas que disminuir, va en aumento. Los medios masivos de comunicación social reportan cada vez mas los casos de violencia intrafamiliar. Mas personas se involucran ante la constatación de la violencia en nuestras familias. Se vive la experiencia de como la violencia intrafamiliar va trascendiendo los límites del silencio social, pasando de lo privado a lo público.

Son muchos los acontecimientos que se pueden mencionar de cara a ubicar la formación de la demanda, pero quizá el mas expreso fue el fallo absolutorio ante un sonado caso de asesinato ocurrido en el marco de la

violencia intrafamiliar, el cual dejó en libertad al presunto asesino, revictimizando aún mas a la víctima que en esta caso no logró sobrevivir mas a los hechos.

Este hecho fue asumido por la **Fundación para la Promoción de la Mujer**, cuya fundadora, la Sra. Teresita de Arias, convoca a una reunión a representantes de diversos espacios que abordan esta problemática en Panamá para conformar un grupo de expertas que elaboren y presenten una alternativa en 1994.

Es importante señalar que otro antecedente de la Ley N°27 lo constituyó el Proyecto de Ley presentado en 1991 por la Legisladora Suplente Mery Alfaro Villageliú. El objetivo del mismo era atender denuncias que se formularan sobre actos, lesiones, maltratos u otros abusos domésticos o sexuales contra la mujer. Dicho anteproyecto también buscaba adoptar medidas necesarias para la atención médica, asistencia legal, tratamiento sicosocial y protección de las víctimas. En la misma línea de atención, dicha propuestas legislativa, buscaba brindar albergue provisional a la mujer y a sus hijos por el peligro que representaba su casa para sus vidas. Para la atención a las víctimas se contemplaba la creación de dos dependencias: Los Oficiales de Maltrato y Departamento de Instrucción, quienes serían abogados cuya función sería garantizar la protección, la seguridad, así como, iniciar las gestiones y tramites procesales y administrativos, quienes pondrían la causa en

conocimiento de la autoridad. Lastimosamente en ese momento la propuesta no fructificó dentro de la burocracia quedando en el olvido.

Después de una serie de reuniones se establecieron la **Alianzas Estratégicas** con el Ministerio Público, directamente con el Procurador General de la Nación, quien incorpora a las diversas Fiscalías y finalmente pasa a formar parte activa en la presentación formal ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley.

La incorporación de los estamentos públicos en esta etapa coadyuvó a la aprobación de la misma.

La Exposición de Motivos resaltó, entre otros aspectos, el daño que causa en la familia panameña, como disminuye la autoestima y calidad de vida de las personas, influyendo en su productividad y funcionalidad integral.

B.1.2 CODIFICACIÓN

La propuesta de ley cumple con la **Codificación** requerida, era cónsona con nuestros principios constitucionales que entre otras opta por la familia, que es un bien protegido por nuestra sociedad. Como antecedente, podemos mencionar también, a la aprobación del Código de la Familia.

Si bien es cierto que la propuesta de ley fue elaborada por el conjunto del movimiento de mujeres, siendo estas las que mayormente constituyen la parte agredida en estos casos, la propuesta no perdió de

vista que todos, tanto mujeres como varones, somos vulnerables a la violencia intrafamiliar.

B.1.3. LA ADMISIÓN

Para acceder a la admisión de la propuesta y acceder a la administración, fue positivo contar con el movimiento organizado de mujeres con representantes de diversos partidos políticos entre los que podemos mencionar el Movimiento Papa Egoró, El Partido Revolucionarios Democrático, el Partido Demócrata Cristiano, tanto mujeres como varones, los cuáles constituyeron importantes **Dispositivos de Mediación** evitando el **Desbordamiento** del movimiento como tal.

Vale mencionar que la presentación de la propuesta de ley se dio en el marco de una cortesía de sala, en el pleno de la Asamblea Legislativa. La presentación formal, lectura de la exposición de motivos y entrega a la presidencia de dicho Órgano del Estado correspondió al Procurador General de la Nación, Dr. Jorge Ramón Valdéz Ch., quien acompañado de un nutrido y representativo grupo del movimiento de mujeres se dio cita en la Asamblea Legislativa para hacer entrega de la propuesta de ley.

B.1.4. CIRCULACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN

El cumplimiento del examen del anteproyecto de ley en los tres niveles de debates en el Organo Legislativo, fue estrechamente acompañado por representantes del Movimiento de Mujeres y de especialistas en los diversos

temas que componían la propuesta de ley, asegurando así el hecho de que esta no fuera otra iniciativa popular archivada en el olvido. De este seguimiento dependió grandemente la existencia hoy día de la Ley N°27. Como era de esperarse, la propuesta de ley experimentó diversas modificaciones a lo interno de la Asamblea Legislativa en su paso por los tres niveles de debates, sin embargo, su aprobación es un ejemplo de éxito y de cómo la demanda social logra entrar en el aparato administrativo del Estado.

En este sentido el **Centro Pastoral de Mujeres contra el Maltrato (CEPAM-Panamá)** expresó en base al ejercicio desarrollado en atención y tratamiento en nuestro país por espacio de ocho años, desde 1990 hasta 1998, que la violencia intrafamiliar y su abordaje presentan entre muchas las siguientes limitaciones:

1. Los hechos de violencia intrafamiliar hasta la entrada en vigencia de la Ley Nº 27, no estaban tipificados como delito, sino como faltas administrativas o desórdenes familiares y por tanto no son de competencia penal sino de autoridades administrativas;
2. los trámites ante las autoridades son lentos, engorrosos, sin garantías y muchas veces supeditados al grado de conciencia y responsabilidad del funcionario administrativo que atienda los mismos;
3. el accionar de las autoridades requiere interposición de querella por la parte directamente afectada;
4. hay una tendencia a culpabilizar doblemente y revictimizar moralmente a las mujeres sobrevivientes de violencia;

5. desprotección legal o económica

La Red Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y en la Familia se constituyó en fiel observador y guardián de la ley. Se formó el grupo de seguimiento a la implementación.

La entrada en vigencia de la Ley Nº 27 tiene entre sus principales aspectos positivos la tipificación del delito propiamente dicho. Eleva a nivel de delito un flagelo que históricamente ha perjudicado a la mitad de la población. La misma sienta las bases para la incorporación de otras leyes con temáticas similares a nuestro ordenamiento jurídico.

La existencia de la Ley coadyuva a la presentación de la denuncia ante las autoridades por parte de la víctima. La Ley es un respaldo positivo para el inicio del cambio.

Por otro lado, la apropiación del contenido de la Ley por la colectividad se traduce en un mayor grado de conciencia sobre una problemática tan compleja como lo es la violencia intrafamiliar.

Como cuerpo innovador, la misma presenta una serie de limitaciones para su implementación plena y que responda de manera optima a los fines que persigue. La falta de recursos económicos, humanos y de infraestructura ha sido quizá la principal limitante al entrar en vigencia la Ley Nº 27. En este mismo sentido es necesario proveer los recursos necesarios para comunicación y difusión; igualmente para los procesos de capacitación del personal llamado a atender a las partes.

En el caso de la Ley que nos ocupa, al establecer la creación de espacios especializados, implica entonces una mayor dotación de fondos para el equipamiento de los mismos, así como para el nombramiento de personal requerido.

Como resultado de la entrada en vigencia de la Ley Nº 27 se implementó el Centro de Atención a Víctimas adscrito a la Policía Técnica Judicial. El mismo es un espacio para la atención de víctimas de violencia intrafamiliar y maltrato de menores. En enero del año 2,000 se realizó una encuesta a un total de 35 mujeres, con el objetivo de establecer ciertos perfiles o tendencias de las víctimas.

Entre los principales hallazgos podemos mencionar:

CUADRO Nº2

EDAD DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000

EDAD EN AÑOS	PORCENTAJE
19-29	17-3
30-40	57.1
41-50	11.4
51-60	2.8
60 Y MAS	11.4
TOTAL	100

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas

El mayor rango se encuentra entre las edades de 30 a 40 años. Son mujeres en edad productiva, lo cual confirma lo expuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al afirmar la necesidad de prevenir la violencia

intrafamiliar, dado los elevados costos socioeconómicos que generan para las economías locales, expresados en ausentismo laboral, atención médica, ausentismo y bajo rendimiento escolar, entre otros.

CUADRO Nº 3

ESTADO CIVIL DE LA MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN DE VÍCTIMAS DURANTE EL MES D ENERO DE 2000

ESTADO CIVIL	PORCENTAJE
SOLTERA	17.1
UNIDA	31.4
CASADA	48.6
VIUDA	2.9
TOTAL	100

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas

La agresión proveniente de la persona con quien se sostiene la relación de pareja es la nota característica al entrar a examinar la relación victimario-víctima. La identificación del agresor en la persona del novio, esposo o compañero, reitera hallazgos de otras investigaciones de que la persona que agrede es conocida de la persona agredida, es mas es la persona que comparte horas de la vida diaria, en el caso del noviazgo y quien comparte la misma casa en los casos de las relaciones consensuales o de matrimonio.

CUADRO Nº 4

ESCOLARIDAD DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN DE VÍCTIMAS DURANTE EL MES D ENERO DE 2000

ESCOLARIAD	PORCENTAJE
PRIMARIA	**14.3**
INCOMPLETA	8.6
COMPLETA	5.7
SECUNDARIA	**62.9**
INCOMPLETA	34.3
COMPLETA	28.6
UNIVERSITARIA	**22.8**
INCOMPLETA	5.7
COMPLETA	17.1

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas

La violencia intrafamiliar no hace distinciones, Así como se hace manifiesto en todos los niveles de la sociedad, también ocurre en los diversos niveles de acceso a la educación formal. Sus víctimas se encuentran en población con educación muy básica, desde la primaria incompleta hasta egresadas de universidades.

CUADRO Nº 5

OCUPACIÓN DE LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN DE VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000

OCUPACIÓN U OFICIO	PORCENTAJE
AMAS DE CASAS	48.6
OFICINISTAS	17.1
TRABAJADORA MANUAL O INDUSTRIAL	14.2
PROFESIONALES	14.2
ESTUDIANTES	2.9
NO RESPONDIÓ	2.9

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas

El mayor porcentaje de las entrevistadas se desempeñaban como amas de casa. Para estas mujeres salir de la situación de violencia que viven se agrava por su dependencia económica, lo cual muchas veces dificulta la toma de decisión de denunciar la agresión e inclusive poner fin a la violencia dando por terminada la relación. El sustento tanto de la víctima como de sus hijos e hijas, la ausencia de redes de apoyo y de familiares que puedan brindar acogida, la falta de lugares de trabajo, marcado por el constante incremento del desempleo, son entre otros factores que coadyuvan a que las mujeres se mantengan en situaciones de violencia intrafamiliar.

CUADRO Nº 6

LUGAR DE RESIDENCIA DE LA MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000

DISTRITO/CORREGIMIENTO	PORCENTAJE
DISTRITO DE PANAMÁ	**77.1**
ALCALDE DÍAZ	5.7
ANCÓN	2.9
BELLA VISTA	2.9
BETANIA	8.5
CALIDONIA	2.9
CURUNDÚ	2.9
JUAN DÍAZ	8.5
LAS CUMBRES	2.9
PACORA	5.7
PARQUE LEFEVRE	2.9
PEDREGAL	2.9
PUEBLO NUEVO	2.9
RÍO ABAJO	2.9
SAN FELIPE	2.9
SANTA ANA	5.7
TOCÚMEN	11.4
DISTRITO DE SAN MIGUELITO	**22.9**
AMELIA DENIS DE ICAZA	5.8
BELISARIO PORRAS	14.2
JOSÉ DOMINGO ESPINAR	5.7

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas

El Cuadro anterior pone de manifiesto que la violencia intrafamiliar está presente en toda la unidad territorial.

CUADRO Nº 7

MOMENTO DE OCURRENCIA DEL ACTO DE VIOLENCIA SEÑALADO POR LAS MUJERES ATENDIDAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000

MOMENTO DE OCURRENCIA	PORCENTAJE
FIN DE SEMANA	2.9
DÍA DE SEMANA	2.9
DÍA DE SEMANA DE NOCHE	42.9
FIN DE SEMANA DE NOCHE	34.3
DÌA DE SEMANA DE DÍA	2.9
FIN DE SEMANA DE DÍA	5.7
TODOS LOS ANTERIORES	8.6

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas

Ocurre en cualquier y en todo momento; a cualquier hora, lugar o circunstancias. En la vida de una sobreviviente de violencia intrafamiliar podemos encontrar, como bien apuntaron el 8.6 % de las mujeres encuestadas una categoría denominada "todas las anteriores" y que hace referencia de que ha sido agredida en una diversidad de horarios y días de la semana.

CUADRO Nº 8

TIPO DE VIOLENCIA EXPERIMENTADA POR LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000

TIPO DE VIOLENCIA	PORCENTAJE
EMOCIONAL	14.3
EMOCIONAL, FISICO Y ECONÓMICO	42.9
EMOCIONAL, FÍSICO, SEXUAL Y ECONÓMICO	17.1
EMOCIONAL Y FÍSICO	22.9
EMOCIONAL,FISICO,SEXUAL	2.9
TOTAL	100

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas

Se da la ocurrencia de todos los tipos de violencia, e inclusive en la combinación de varios de estos.

CUADRO Nº 9

LUGAR DONDE ACUDIÓ POR PRIMERA VEZ LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000

LUGAR	PORCENTAJE
HOSPITAL O CENTRO DE SALUD	8.6
POLICÍA	2.9
JUZGADO	5.7
CORREGIDURÍA	48.6
ONG'S	14.3
P.T.J.	20.0

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas.

Es evidente, el 46% de las mujeres atendidas encuentran en las autoridades de policía, en la figura del Corregidor, su lugar más cercano para interponer sus denuncias. El encontrase en la misma comunidad y conocer su ubicación, son de seguro elementos que facilitan el acceso de las mujeres agredidas en tan penosas circunstancias a interponer sus denuncias. Corresponde en segundo lugar, a las Organizaciones No Gubernamentales ser el sitio de acogida ideal de las víctimas.

CUADRO Nº 10

PRINCIPALES APOYOS IDENTIFICADOS POR LAS MUJERES ATENDIDAS EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DURANTE EL MES DE ENERO DE 2000

APOYOS	PORCENTAJE
MADRE	28.6
FAMILIARES	14.3
VECINOS	14.3
HERMANOS	11.4
HIJOS/AS	11.4
TOTAL	100.0

FUENTE: Informe de Encuestas a víctimas usuarias del Centro de Atención a Víctimas.

Pese a que el 65% de las mujeres encuestadas acuden solas, es evidente la estrecha relación madre-hija, al ser esta la que se manifestó en los casos abordados.

CUADRO Nº 11

CASOS DE SOSPECHA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y MALTRATO AL MENOR EN LAS REGIONES DE SALUD. AÑOS 1997 Y 1998

REGIÓN DE SALUD	1997	1998
BOCAS DEL TORO	86	105
COCLÉ	--	87
COLÓN	197	192
CHIRIQUÍ	10	41
DARIÉN	12	19
HERRERA	12	35
KUNA YALA	2	3
LOS SANTOS	--	18
PANAMÁ ESTE	118	5
PANAMÁ OESTE	--	276
METROPOLITANA	269	113
SAN MIGUELITO	29	12
VERAGUAS	--	80
TOTAL	**735**	**986**

FUENTE: REGISTROS MÉDICOS Y ESTADÍSTICAS DE SALUD DE LAS REGIONES DE SALUD. MINISTERIO DE SALUD.

Este cuadro refleja la poca atención que se presta para llenar los Formularios por Sospecha de Maltrato y Violencia Intrafamiliar, el cual constituye una fuente inagotable de información. Si el mismo no es llenado, la información se pierde y continuamos en medio de una gran rueda de cifras ocultas que hacen ver aparentemente, que la temática de violencia esta contralada, cuando en verdad es que existe una evasión de información.

CUADRO Nº 12

CASOS ATENDIDOS POR SOSPECHA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, POR PROVINCIA.
AÑOS 1997 Y 1998

PROVINCIA	1997	1998
BOCAS DEL TORO	89	153
COCLÉ	2	7
COLÓN	123	148
CHIRIQUÍ	-	19
DARIÉN	-	–
HERRERA	49	49
LOS SANTOS	1	1
PANAMÁ	198	361
VERAGUAS	11	18

FUENTE: ESTADÍSTICA DE LAS REGIONES DE SALUD DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

La información requerida desde las provincias por la Caja de Seguro Social igualmente son un reflejo de los vacíos, y por qué no, de la falta de cuidado de ir documentando una gama de situaciones tan importantes.

CONCLUSIONES

En este momento, finalizada la exposición de los aspectos fundamentales del presente trabajo de graduación en los cuatro capítulos que componen el mismo, pasamos a resaltar en forma de conclusiones, las ideas resultantes del presente proceso.

1. El papel del Estado como propulsor de Políticas Públicas se inspira en el proceso de presentación de demandas que emanan de la sociedad civil o colectividad y que buscan encontrar cabida y respuesta en el cuerpo estatal. La necesidad de cohesionar las diversas partes de demandas y pasar a ser el ente fundamental que da respuestas a los asociados, de cara a asegurar la gobernabilidad en las mejores condiciones.

2. La activa participación de la mujer en la vida social ha permitido que ésta supere la etapa de protestas por el estado de las cosas, a asumir un rol propositivo formal para el logro de mejores condiciones de vida. El establecimiento de alianzas con otros sectores a lo interno de la sociedad tanto civiles como políticos, coadyuvan de manera positiva en el logro del establecimiento de Políticas Públicas.

3. Tradicionalmente la temática de la presencia de la violencia en las familias y por ende contra la mujer se mantuvo velado y rodeado de diversos mitos. El paso de la violencia desde el espacio privado al espacio público, utilizando para ello todos los medios posibles, constituye un elemento fundamental para el logro de la Ley N°27.

4. El accionar de las mujeres se ve reforzado por las posturas de los Organismos Internacionales, cuyos pronunciamientos, declaraciones y campañas con alcances a nivel mundial han logrado sensibilizar a altos niveles sobre la situación de la mujer; ha logrado la incorporación de diversos cuerpos normativos en la legislación nacional y a la vez, han sido el origen de la definición de importantes Políticas Públicas.

5. El rol que ha jugado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tanto con sus cuerpos normativos como la creación de espacios especializados para la atención de los asuntos de la mujer dentro de su estructura organizativa y la convocatoria a eventos y campañas internacionales como lo han sido las cuatro Conferencias Internacionales sobre la Mujer, constituyen un aporte invaluable en la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres y de la violencia. La declaración del año 1975 como Año Internacional de la Mujer constituye el punto de partida determinante para los grandes logros que hoy cosechamos.

6. Otro tanto ha sido el aporte de la Organización de Estados Americanos (OEA), que aunado a las de la ONU, han jugado un papel fundamental en la denuncia y toma de conciencia de la situación de la mujer, por su análisis y determinación.

7. Panamá, como Estado de Derecho y miembro de estos organismos internacionales ha suscrito y adoptado una pluralidad de acuerdos internacionales en torno a la temática de la mujer; en tanto y acatando el Derecho Internacional, se obliga a sumir los mismos y a velar por el logro de las condiciones que permitan su cumplimiento. Esto implica la responsabilidad que la letra y el espíritu de los acuerdos internacionales deben permear todos aquellos componentes e instancias relacionados con la problemática en cuestión, asegurando así un tratamiento integral, de modo tal que se prodzca uniformidad y coherencia entre lo actuado a nivel internacional y lo ejecutado en el plano nacional. De esta forma los acuerdos internacionales estarán en armonía con los Códigos y demás componentes del ordenamiento jurídico interno.

8. Reconocer los avances en este caminar también permite reconocer los vacíos que persisten en materia de Políticas Públicas, entre los cuáles, los aspectos relativos a la incorporación del género a todas las Políticas que emanen del Estado debe ser tema de atención prioritaria.

9. Las Políticas Públicas son el resultado de la conjugación del interés del Estado y de la sociedad civil, cuyos ambos intereses se conjugan para la emisión de los mismos.

10. Los modelos ideológicos de desarrollo han evolucionado de manera positiva al incorporar en su visión el componente género como elemento de su propia definición.

11. La ampliación del concepto desarrollo, superando los parámetros meramente economicistas, e introduciendo la visión de género, ha permitido una nueva generación en el proceso de emisión de políticas públicas.

12. La mujer panameña dio muestra de alto nivel de organización y movilización con la concretización del Plan Nacional Mujer y Desarrollo como expresión de las demandas de las mujeres y su posterior gestión tanto a nivel nacional como internacional. La firma del Convenio con la Unión Europea para la implementación del mismo representa el alto grado de cabildeo, gestión y credibilidad de la que goza la organización de mujeres de Panamá.

13. La creación de espacios especializados con una perspectiva de género en diversas instituciones del Estado son una muestra de avance en la definición de Políticas Públicas con perspectiva de género, sin embargo, aún hace falta tener más presencia en diversos espacios.

14. La entrada en vigencia de la Ley N° 27 no ha logrado aún su total implementación a nivel nacional, ya que aún se adolece de las estructuras y recursos necesarios para responder a las necesidades reales de las víctimas.

15. Se hace necesario la incorporación y ejecución de diversos aspectos legales que faciliten y hagan viable el uso de la Ley N° 27 como verdadera herramienta legal. La clara definición de la persona agresora, la pronta salida de ésta del hogar y el establecimiento de interdictos, son entre otros aspectos paralelos necesarios para el logro de los fines de la Ley.

16. Los mitos, atavismos culturales, el desconocimiento y la falta de asesoría y representación legal, constituyen elementos que frenan el uso pleno de la Ley.

1. Mantener el seguimiento y la revisión sistemática de las Políticas Publicas, como lo es la Ley N° 27, de cara a detectar los vacíos jurídicos de la misma que permita introducir los correctivos necesarios de que la misma adolezca.

2. Inculcar en la población el conocimiento y convencimiento de que las leyes son instrumentos de Política Publica y que como tales son de obligatorio cumplimiento para todos los asociados.

3. Promover la debida divulgación masiva de la Ley N° 27 a nivel nacional, como medio de asegurar su apropiación y utilización como herramienta de Derecho.

4. Destinar los recursos económicos necesarios para crear las instancias y condiciones que aseguren a nivel nacional la real implementación de tan importante Política Publica, como lo es la Ley N° 27.

5. Mantener la capacitación constante del funcionario tanto público como privado llamado a atender los casos de violencia intrafamiliar que asegure la sensibilización de los mismos en la temática, para que ello redunde en una práctica o desempeño profesional esmerado.

6. Promover la incorporación de la Perspectiva de Género en todas las Políticas Públicas que se generen a nivel nacional.

RECOMENDACIONES

7. Promover en la educación formal y no formal la incorporación de la temática de genero, tanto en el currículum como en los textos de todos los niveles educativos.

8. Promover la articulación y sinergias entre los espacios especializados en la temática de genero, tales como oficinas, institutos y centros, de cara a potenciar la divulgación y conocimiento tanto de la Ley N° 27, como de la temática de Políticas Públicas y Género.

9. Desarrollar una revisión sistemática a nuestro ordenamiento jurídico que asegure la modernización de nuestras Políticas Públicas por medio de la incorporación del componente género a los mismos.

10. Que el movimiento de Mujeres Organizadas de Panamá mantenga su rol beligerante en la denuncia, demanda y propuesta de Políticas Públicas con Perspectiva de Género.

11. Promover la incorporación de la atención a la Violencia Intrafamiliar como situación prioritaria en los servicios de salud, tanto públicos como privados.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE PANAMA

ALLARD, Briseida. Mujer y Poder. Escritos de Sociología. Editorial Grupo Barú. Panamá, 1992.

ANDERSON, Jeanine. Feminización de la Pobreza. Red entre Mujeres Diálogo Norte Sur. Lima, 1994. 57 págs.

ARCE, Mariela y LEONEL, Junia. Políticas Públicas desde las Mujeres. Una Propuesta Concertada en Panamá. CEASPA. 1996. 162 págs.

ARCE, Mariela y LEONEL, Junia. Ser Mujer entre Luces y Sombras. CEASPA. 1997. 114 págs.

BADILLA, Ana Elena. La Discriminación de Género. En IIDH. Serie Estudios de DD HH. Tomo IV. Estudios Básicos de Derechos Humanos IV. IIDH y Comisión de la Unión Europea. 1996. 339 págs.

BOLAÑOS HERRERA, Andrés. La Discriminación de la Mujer en Panamá. 170 págs.

BUCHO, Debbie y DOMÍNGUEZ, Lisa. El Enfoque de Género y Desarrollo, Un Análisis Crítico de sus Orígenes, aportes y su Aplicación. Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer. 82 págs.

ESTREMADOYRO, Julieta. Violencia en la Pareja. Comisarías de Mujeres en el Perú. Ediciones Flora Tristán. Perú. 1993. 78 págs.

GOMARIZ, Enrique. Planificación con Perspectiva de Género. 107 págs.

GUZMAN, Virginia, PORTACARRERO, Patricia, VARGAS, Virginia. Una Nueva Lectura: GÉNERO EN EL DESARROLLO. Ediciones populares Feministas.

Colección Teoría. Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF). 430 págs.

GUZMAN STEIN, Laura y PACHECO, Gilda. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. En IIDH. Serie Estudios de DD HH. Tomo IV. Estudios Básicos de Derechos Humanos IV. IIDH y Comisión de la Unión Europea. 1996. 339 págs.

IVES, Meany y JEAN CLAUDE, Thoenig. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel. Barcelona, 1992.

LEON, Magdalena. Mujer, Género y Desarrollo. En IIDH. Serie Estudios de DDHH. Tomo IV. Estudios Básicos de Derechos Humanos IV. IIDH y Comisión de la Unión Europea. 1996. 339 págs.

MÁRQUEZ de PÉREZ, Amelia. Aproximación Diagnóstica a las Violaciones de Mujeres en los Distritos de Panamá y San Miguelito. Panamá, 1991. 112 págs.

MÁRQUEZ de PÉREZ, Amelia. Pobreza, Redimensionamiento del Estado y Políticas Públicas. En el Combate a la Pobreza: Lecciones Aprendidas de Experiencias Exitosas. Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2000. 172 págs.

MONTECINO, Sonia y REBOLLEDO, Loreto. Conceptos de Género y Desarrollo. Serie Apuntes Docentes, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Programa Interdisciplinario de Estudios de Género. 1996. 91 págs.

PÉREZ, Laura y PICHARDO, Arlette. La Pobreza en el Istmo Centroamericano, vista desde la Perspectiva de las Mujeres. Consulta Centroamericana preparatoria para la Conferencia Mundial de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas. Abril de 1994. 86 págs.

PUBLICACIONES

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Integración del Factor Género en los Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo. Panamá, República de Panamá, 1995.

CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. MUJERES 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN FEMENINA-CIPAF. Las Mujeres y las Políticas Públicas. República Dominicana. 8 págs.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN FEMENINA Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Compromiso de la Cumbre de Desarrollo Social de las Mujeres. Santo Domingo, República Dominicana. 18 págs.

COMITÉ LATINOAMERICANO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER. Declaración de los Derechos Humanos desde una Perspectiva de Género. 12 págs.

FUNDACIÓN HEINRICH BOELL. Manual de Organización y Promoción del Trabajo para la Eliminación de la Violencia a las Mujeres y las Niñas. CEASPA-Panamá. 42 págs.

GARCÍA, Evangelina y GOMARIZ, Enrique. Presentación del Programa de Promoción de Igualdad de Oportunidades en Panamá ante el Presidente de la República y el Gabinete Ministerial Ampliado. 24 págs.

INSTITUTO COOPERATIVO INTERAMERICANO. Género en nuestras organizaciones: Una Perspectiva Latinoamericana. Panamá, 1995. 145 págs.

MOSER, CAROLINE. Método de Moser. 7 págs.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Gobernalidad, Democracia y Participación Social. Panamá, 1995. 145 págs.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Ministerio de Planificación y Política Económica. PANAMA: LA NIÑEZ Y LA MUJER EN LA ENCRUCIJADA DEL AÑO 2000. 169 págs.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Informe de Panamá sobre la Participación del Sector Salud en la Tarea de Enfrentar el Problema de la Violencia. Panamá, 1999.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre Desarrollo Humano 2000.

RED DECOMUNICACIÓN ALTERNATIVA DE LA MUJER PARA AMÉRICA LATINA. FEMPRESS. Especial CUARTO PROPIO EN EL ESTADO. 1998. 50 págs.

RED NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA A LA MUJER Y LA FAMILIA. Boletín N° 3. Junio de 1998. Panamá 12 págs.

RED NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA A LA MUJER Y EN LA FAMILIA. Boletín N° 4. Noviembre de 1998. Panamá. 12 págs.

REPÚBLICA DE PANAMÁ. Asamblea Legislativa. Ley N° 27 del 16 de Junio de 1995.

REPÚBLICA DE PANAMÁ. Gabinete Social de Panamá. Secretaría Técnica, Comisión Multisectorial de Desarrollo Humano. La Política Social y la Reforma del Estado en Panamá: La Promoción de la Equidad. Panamá, República de Panamá. 82 págs.

REPÚBLICA DE PANAMÁ. Gabinete Social de Panamá. Secretaría Técnica, Documentos de la Política Social. Panamá, 1997. 138 págs.

REPÚBLICA DE PANAMÁ. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Dirección Nacional de la Mujer, Consejo Nacional de la Mujer. Informe Nacional "Clara González". Situación de la Mujer en Panamá, 1996. Panamá, 1997. 128 págs.

REPÚBLICA DE PANAMÁ. Procuradoría General de la Nación. Diagnóstico de Detalles de los Usuarios del Centro de Atención a Víctimas. Enero 2000.

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. Mujer y Victimización de Criminología. Antony, Carmen 1990. 84 págs.